

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 9051

- *Audition de M. Christian Huyghe, directeur scientifique agriculture de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)..... 9051*
- *Audition de MM. Bruno Arcadipane, président, Philippe Lengrand, vice-président, et Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement Groupe..... 9077*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Désignation d'un rapporteur 9090*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Examen du rapport et du texte de la commission..... 9091*
- *Application de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes - Présentation du rapport d'information 9098*
- *Proposition de résolution européenne portant réforme du marché de l'électricité de l'Union - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)..... 9104*
- *Proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire 9104*
- *Proposition de nomination de Mme Laurence Borie-Bancel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône en application de l'article 13 de la Constitution - Désignation d'un rapporteur 9104*
- *Proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Examen des amendements de séance..... 9105*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 9107

- *Projet de loi de programmation militaire - Audition de représentants de la base industrielle et technologique de défense..... 9107*
- *Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 146 « Équipement des forces » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)..... 9127*
- *Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement) 9127*

- *Groupe de travail sur le Retex de l'opération Barkhane - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)..... 9127*
- *Projet de loi de programmation militaire - Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées (sera publié ultérieurement) 9127*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 9129

- *Mission en Martinique sur le vieillissement de la population - Communication..... 9129*
- *Troubles du neuro-développement - Examen du rapport d'information..... 9137*
- *Proposition de loi visant à favoriser les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse - Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire..... 9147*
- *Fin de vie – Audition de Mme Agnès Firmin-Le Bodo, ministre déléguée auprès du ministre de la santé et de la prévention, chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé 9148*
- *Rapport de la Convention citoyenne sur la fin de vie - Audition de Mme Claire Thoury, présidente du comité de gouvernance, et de quatre membres de la convention citoyenne 9160*
- *Proposition de loi visant à mettre en place un registre national des cancers - Examen du rapport et du texte de la commission..... 9173*
- *Proposition de loi visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité - Désignation d'un rapporteur 9182*
- *Organisme extra-parlementaire - Désignation 9182*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 9183

- *Proposition de loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic - Examen du rapport et du texte de la commission 9183*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 9193

- *Audition de M. Jacques Toubon, ancien ministre de la culture et de la Francophonie, et de M. Paul de Sinety, délégué général à la langue française et aux langues de France, sur la situation de la francophonie à la veille de l'ouverture de la Cité internationale de la langue française et du trentième anniversaire de l'adoption de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française..... 9193*
- *Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle - Examen du rapport et du texte de la commission 9210*
- *Proposition de loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport – Examen du rapport et du texte de la commission..... 9235*

- *Proposition de loi visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9248
- *Proposition de loi relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9252

COMMISSION DES FINANCES..... 9265

- *Fonds Marianne – Audition de M. Cyril Karunagaran, président de l'Union des Sociétés d'Éducation Physique et de Préparation Militaire (USEPPM)* 9265
- *Fonds Marianne – Audition de Mme Ahlam Menouni, présidente de Reconstruire le commun..* 9290
- *Proposition de loi visant à développer l'attractivité culturelle, touristique et économique des territoires via l'ouverture du mécénat culturel aux sociétés publiques locales - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9306
- *Fonds Marianne - Audition de M. Sébastien Jallet, préfet de l'Orne, ancien directeur de cabinet de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté du 6 juillet 2020 au 20 mai 2022 (sera publié ultérieurement)*..... 9311
- *Contrôle budgétaire - Prêts garantis par l'État : mieux comprendre les risques pour le budget de l'État - Communication*..... 9311
- *Fonds Marianne - Audition de M. Julien Marion, directeur de cabinet de Mme Sonia Backès, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la citoyenneté (sera publié ultérieurement)*..... 9318

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 9319

- *Soutien apporté au maire de Saint-Brevin-les-Pins – Audition de MM. Fabrice Rigoulet-Roze, préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique, et Michel Bergue, sous-préfet de Saint-Nazaire* 9319
- *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 - Examen des amendements au texte de la commission*..... 9342
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au régime juridique des actions de groupe - Désignation d'un rapporteur*..... 9356
- *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission* 9356
- *Projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire - Examen des amendements au texte de la commission*..... 9363
- *Proposition de loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9368

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite – Examen du rapport et du texte de la commission (deuxième lecture)* 9378

- *Questions diverses.....* 9384

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 9387

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse.....* 9387

- *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 ..* 9393

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI VISANT À SÉCURISER ET RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE 9399

- *Réunion constitutive* 9399

- *Audition de Mme Cécile Augeraud, commissaire divisionnaire, chef de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), de M. Pierre-Yves Lebeau, chef de l'état-major de la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité (SDLC) et de Mme Clara Timsit, conseillère juridique rattachée à l'état-major de la SDLC.....* 9408

- *Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de la transition numérique et des télécommunications (sera publié ultérieurement).....* 9418

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 9419

- *Certification et qualification - Audition.....* 9419

- *Audition de M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique.....* 9432

- *Audition de Gilles Vermot Desroches, directeur du développement durable de l'entreprise Schneider Electric* 9445

- *Isolation - Audition.....* 9453

- *Audition de M. Benoit Bazin, directeur général de Saint-Gobain* 9468

- *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).....* 9478

- *Audition autour de sociétés d'accompagnement à la rénovation énergétique.....* 9487

- *Rénovation du parc privé et des copropriétés - Audition.....* 9505

- *Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique (sera publié ultérieurement).....* 9524

- *Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (sera publié ultérieurement)..... 9524*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE 9525

- *Audition de MM. Laurent Bendavid, président, et Emmanuel Déchin, délégué général, de la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique..... 9525*
- *Audition de Mme Audrey Derlevoy, présidente de Sanofi France 9538*
- *Audition du professeur Alain Fischer, président de l'académie des sciences..... 9551*
- *Audition de MM. Philippe Bouyoux, président, et Jean-Patrick Sales, vice-président pour le médicament, du Comité économique des produits de santé 9559*
- *Audition de membres de la mission sur la régulation et le financement des produits de santé (sera publié ultérieurement)..... 9568*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE 9569

- *Audition de M. Alain Bazot, président de l'UFC-Que Choisir ? 9569*
- *Audition de Mmes Sabine Duflo, psychologue clinicienne, et Servane Mouton, neurologue 9578*
- *Audition de M. Eric Garandeau, directeur des affaires publiques de Tiktok SAS (sera publiée ultérieurement)..... 9589*
- *Audition de Mme Marlène Masure, directrice générale des opérations France, Benelux et Europe du sud de Tiktok SAS (sera publiée ultérieurement)..... 9590*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »..... 9591

- *Audition de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité (sera publiée ultérieurement) 9591*

MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE EN FRANCE..... 9593

- *Audition de M. David Lisnard, maire de Cannes, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (sera publié ultérieurement.) 9593*
- *Échange de vues sur les orientations du rapport d'information (sera publié ultérieurement.)... 9593*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L'EAU :
L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE
ENVIRONNEMENT 9595**

- *Audition de M. André Bernard, vice-président de Chambres d'agriculture France et
président de la Chambre régionale d'agriculture de PACA (sera publiée ultérieurement)..... 9595*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 JUIN..... 9597

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 5 avril 2023****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de M. Christian Huyghe, directeur scientifique agriculture de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je suis très heureuse d'accueillir ce matin le directeur scientifique agriculture de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), M. Christian Huyghe.

Je vous remercie d'être venu devant notre commission pour évoquer les solutions scientifiques et techniques que votre institut de recherche est en mesure d'apporter à nos 400 000 exploitants agricoles.

On le sait, les sujets que nous allons aborder ce matin sont des sujets compliqués, à la fois techniquement, scientifiquement, et politiquement, mais évidemment passionnants, car c'est en eux que se trouve la clé pour relever le défi de notre production agricole, de notre souveraineté alimentaire et de la transition écologique.

Pour aller droit au but, monsieur le directeur scientifique : l'idée de cette audition m'est venue après la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 23 janvier dernier, confirmant que les dérogations de certains États membres, dont la France, à l'interdiction de l'usage de deux néonicotinoïdes, le thiaméthoxame et la clothianidine, étaient illégales.

En l'occurrence, les « surtranspositions » ne sont pas en cause, puisque c'est une décision de justice, fondée sur un règlement de 2009, valable sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, mais il n'empêche que ces décisions ont des conséquences économiques souvent difficiles. La coopérative agricole Tereos a par exemple annoncé son projet de fermeture de l'une de ses sucreries, à Escaudœuvres, dans le Nord, la baisse des volumes de betteraves la rendant impossible à rentabiliser.

D'autres substances actives sont en sursis, comme le S-métolachlore, l'un des herbicides les plus utilisés en France dans le maïs, le soja ou le tournesol, et qui a fait l'objet d'un avis défavorable de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Quelles sont les solutions pour aider les cultivateurs à surmonter les interdictions ou les menaces d'interdiction et à quel horizon peuvent-elles intervenir ? Où sont les différents programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) ?

Quelles sont les perspectives en matière de sélection génétique des végétaux – je sais que c'est votre champ de spécialité –, d'agriculture de précision, de pratiques culturales permettant de réduire l'impact des ravageurs ou de désherber de façon plus ciblée ?

Y a-t-il également des recherches sur d'éventuelles molécules « miroirs », qui auraient les mêmes bénéfices que les substances aujourd'hui utilisées, mais seraient moins dangereuses pour la santé et l'environnement ? On a tendance à oublier que la dangerosité de chaque molécule est différente et qu'il ne faut probablement pas mettre tous les produits phytosanitaires dans le même lot.

Plus généralement, la trajectoire, proposée par la Commission européenne, de réduction de 50 % de l'utilisation de produits phytosanitaires chimiques d'ici à 2030, s'annonce heurtée car porteuse d'impasses techniques pour certaines filières. La profession agricole est très inquiète de l'impact du pacte vert sur le potentiel de production et donc la souveraineté alimentaire dans l'Union européenne.

Quelle pourra être la contribution de l'Inrae au « plan d'action stratégique pour anticiper le retrait des substances actives potentiellement problématiques, et pour renforcer le pilotage et l'adaptation des techniques de production des cultures », annoncé par la Première ministre au salon de l'agriculture ? Concrètement, avez-vous des solutions à court terme ?

Quelles solutions globales l'Inrae propose-t-il pour lisser cette transition ? Les résultats d'une expertise scientifique collective de l'Inrae sur « une Europe sans pesticides chimiques en 2050 » ont été présentés le 21 mars 2023. Ils s'appuient sur trois scénarios impliquant les technologies numériques et la sélection génétique, les micro-organismes ou encore la diversification des cultures. Pouvez-vous en donner les principales conclusions ?

Enfin, dans quelle mesure les préoccupations économiques et environnementales peuvent-elles se rejoindre ? Peut-on vraiment mener de front la bataille de la compétitivité, de la souveraineté alimentaire et de la transition écologique ? C'est bien sûr notre vœu.

Notre commission a récemment adopté un rapport sur la « compétitivité de la ferme France », de MM. Duplomb, Louault et Mérillou, qui appelle notamment l'Inrae à se consacrer davantage à la recherche appliquée et à renforcer les collaborations avec les instituts techniques. Dans cet esprit, nous aimerions vous entendre dans votre réponse évoquer des exemples très parlants de programmes de recherche de l'Inrae qui ont donné des résultats concrets dans tous les domaines et qui bénéficient donc aux exploitations agricoles.

M. Christian Huyghe, directeur scientifique agriculture de l'Inrae. – Merci de nous accueillir. Je dois tout d'abord excuser Philippe Mauguin, président-directeur général de l'Inrae, qui n'a pu être présent aujourd'hui, que je vais essayer de remplacer. Faute de grives, vous devez manger un merle.

Les questions que vous avez posées, madame la présidente, rejoignent un sujet majeur pour l'Inrae, celui de savoir comment assurer une performance économique et une performance productive en réduisant l'impact sur le milieu.

Améliorer l'impact sur le milieu en réduisant la production est facile. Cela reviendrait à dire qu'on est sur une relation négative, presque linéaire, entre l'impact qu'on a sur le milieu et la production, auquel cas on ne fait aucun progrès. Nous ne sommes pas dans cette logique. Nous nous posons la question de savoir comment imaginer des systèmes productifs, de la production jusqu'à la consommation sans oublier au milieu les industries agroalimentaires, qui permettent d'assurer une performance productive, une performance économique, et de répondre à la demande des consommateurs européens, y compris en matière de biens non alimentaires, tout en jouant notre responsabilité dans le monde.

On ne peut considérer que « réduire l'impact sur l'environnement » est satisfaisant car, lorsqu'on utilise cette phrase, on légitime ce dernier. Ce qu'il faut, c'est améliorer l'incidence qu'on a sur l'environnement. Il faut donc – et l'Inrae y est engagé – travailler à l'innovation, tout en réfléchissant aux trajectoires que les systèmes de production peuvent emprunter pour répondre à cet enjeu.

Il faut en même temps travailler à relever les grands défis environnementaux liés au changement climatique. Tout le monde a en mémoire les difficultés de l'été 2022, qui n'est absolument pas une année extrême dans les scénarios climatiques qu'on pourrait avoir d'ici 2030 – et je ne parle même pas de 2050.

L'année 2022 a été marquée par trois périodes de canicule, selon la définition actuelle – et l'on va devoir en changer pour ne pas être tout le temps en canicule –, ainsi que par des stress hydriques extrêmement marqués. On commence l'année 2023 avec des réserves en eau très basses. Il est peu vraisemblable qu'il se mette à pleuvoir en continu et qu'on connaisse une année 2023 sereine.

On doit donc résoudre le défi du changement climatique en s'adaptant à la fois aux températures qui montent, aux aléas de la ressource hydrique, tout en réduisant nos émissions de gaz à effet de serre.

L'agriculture, qui compte pour 3 % du PIB, représente 20 % des émissions de gaz à effet de serre en France. On pourra y revenir, même si Thierry Caquet, que vous avez auditionné, vous a déjà apporté des éléments à ce sujet.

L'autre dimension concerne la restauration de la biodiversité, et ceci pour deux raisons. La première, c'est que la biodiversité est une forme de bien commun de l'humanité. La deuxième raison réside dans le fait que la biodiversité apporte des services à l'agriculture. On met très souvent en avant la pollinisation. Un peu plus de la moitié des espèces que nous consommons sont issues d'une pollinisation par les insectes, mais ceux-ci rendent nombre d'autres services, comme la régulation. Les insectes, comme tous les autres organismes, appartiennent à la chaîne alimentaire, et il existe des organismes qui se nourrissent des insectes parasites, en bas de la chaîne alimentaire.

D'autres éléments, en particulier la fertilité du sol, sont directement liés à l'activité de la biodiversité, qu'elle soit faunistique – lombrics – ou microbienne. En moyenne, par hectare de sol, en France, on trouve 1,5 tonne d'animaux, donc, en gros, de vers de terre, 5 tonnes de racines et 5 tonnes de bactéries, qui jouent un rôle absolument considérable dans la fertilité.

La question, en matière agricole, est de savoir comment arriver à restaurer les services de la biodiversité en assurant nos fonctions productives. Les pesticides que vous avez mentionnés, madame la présidente, ont à ce sujet un impact direct que l'on ne connaissait pas bien lorsqu'ils ont été mis sur le marché. On a ensuite organisé des systèmes, jusqu'à se retrouver en situation de tension, comme dans le cas des néonicotinoïdes, que je connais bien, puisque j'ai la chance de présider le Comité de coordination technique du plan national de recherche innovation sur la betterave, que le sénateur Louault connaît bien aussi.

Comment sortir d'une dépendance totale à un insecticide ou un groupe d'insecticides, ces molécules ayant été introduites dans la pharmacopée du traitement de semences de betteraves en 1993 et en en ayant constitué jusqu'à 100 % ? Comme vous l'avez

rappelé, par arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 janvier dernier, un certain nombre de molécules utilisées en traitement de semence – clothianidine, thiaméthoxame, mais aussi imidaclopride – se retrouvent dans la même « charrette ».

Les professionnels français se sont émus du fait que l'arrêt portait exclusivement sur les néonicotinoïdes utilisés en traitement des semences. L'Union européenne a précisé que cet arrêt s'applique aussi en traitement de végétation, en particulier celui utilisé en régime dérogatoire par l'Allemagne en 2020, l'acétamipride, que la France n'emploie pas. On voit se dessiner ici non les difficultés mais les défis qui se dessinent pour à peu près toutes les filières.

Pourquoi les néonicotinoïdes ont-ils fonctionné aussi bien, et pourquoi ont-ils eu un tel impact sur le milieu ? Il s'agit d'un groupe de molécules qui a le même effet que la nicotine et qui ciblent le système nerveux des insectes en bloquant le récepteur à acétylcholine. Cette cible est partagée par tous les insectes, et tous sont donc touchés de la même façon par ces molécules.

Ceci est connu depuis 1680, époque à laquelle Jean-Baptiste de la Quintinie a écrit un recueil conseillant aux lingères de France de mettre des feuilles de tabac entre les linges et les draps de maison pour les protéger contre les insectes.

Les néonicotinoïdes sont une famille assez restreinte, sept molécules seulement ayant été produites dans le monde, et cinq ayant été utilisées en Europe. Les insectes ne présentent pas tous la même sensibilité, mais ils sont tous touchés. Il s'agit en outre de produits systémiques, qui circulent dans la plante de la graine jusqu'aux racines. Les betteraves en absorbent à peu près 25 %, 75 % restant dans le sol. Tous les insectes du sol y sont donc exposés.

En 2020, certains insectes se sont mis à avoir un comportement anormal. Cette année-là, les carabes auraient dû débarquer en quantité industrielle pour manger les pucerons, qu'ils utilisent comme dessert. Or ils ne sont pas venus car les collemboles, petits arthropodes qui vivent dans les sols où ils se nourrissent de pellicules de graines et qui constituent la base du régime alimentaire des carabes, étaient tous morts.

On voit donc bien qu'il faut étudier la totalité de l'écosystème dans lequel on travaille.

L'autre élément important qui constitue une des forces de ces molécules et en même temps une de leurs très grandes faiblesses, c'est leur demi-vie, qui est très longue. La demi-vie d'un produit comme l'imidaclopride est de 228 jours. Au bout de 228 jours, 50 % de la molécule est encore présente et disponible dans le sol. Au bout de 456 jours, il en reste encore 25 %.

À ces teneurs-là, si vous semez une plante 450 jours après, elle va être en mesure d'absorber ces molécules par ses feuilles, ses fleurs et son nectar. C'est là le vrai problème : quand vous avez semé une betterave, des quantités d'imidaclopride, par exemple, restent disponibles dans le sol durant deux années, à des teneurs suffisantes pour avoir un impact sur la biodiversité. C'est pourquoi la loi de 2020 a interdit de semer du colza durant deux années après le cycle de culture des betteraves.

L'acétamipride, que la France n'a heureusement jamais utilisé, est pire que l'imidaclopride. Il s'agit d'un produit stable qui est donc en quelque sorte le « chlordécone de l'hexagone ».

Comment faire pour en sortir ? Ce que je vais vous expliquer à présent peut être appliqué à presque toutes les substances. Vous avez dû entendre parler du plan phosmet, organophosphoré un peu problématique, qui a aujourd'hui disparu, ou du diméthoate, qui tourne autour de la même question, avec une difficulté supplémentaire pour la betterave que l'on n'est pas dans un dialogue betterave-puceron mais dans un triangle betterave-puceron-virus, le puceron n'étant là que comme vecteur. Son incidence propre est assez proche de zéro, sauf certaines années abondantes. On est alors face à deux pucerons, le puceron vert du pêcher, *myzus persicae*, et le puceron noir de la féverole, *aphis fabae*, qui produit des colonies assez denses mais n'est pas le plus problématique.

Les colzas d'hiver que l'on trouve en France hébergent des colonies de pucerons verts qui se mettent en place durant l'hiver. Au printemps, la température montant, les colonies augmentent et une génération acquiert des ailes. En passant du colza, où ils ne portent pas de virus, à la betterave sucrière, ils s'arrêtent dans certains endroits et contractent des virus. Or la betterave est sensible aux virus.

Ces différentes dimensions ont été gérées dans le cadre du plan d'action de sortie du phosmet. Comment faire pour rendre la betterave résistante à ces virus ? On n'a pas qu'un virus mais quatre, dont trois virus de la jaunisse assez problématiques, dont le BYV, qui est le pire. On doit apporter des résistances à ces trois premiers virus au moins. Ce bloc est entre les mains des sélectionneurs. On sait que cela va prendre un certain temps, mais ils sont tous sur cette voie. Si on obtient des variétés résistantes – et on en aura –, il va falloir aussi les protéger car si on met des variétés résistantes aux virus, ceux-ci vont trouver la parade. On est maintenant tous habitués aux variants. Une variété est résistante à une souche. En maximisant la pression, on sélectionne des souches qui vont contourner le virus. On doit donc trouver des variétés résistantes et les protéger.

Comment ? On peut les protéger en réduisant les populations de pucerons, en modélisant le problème. Leur arrivée est déterminée par les températures, qui connaissent des courbes exponentielles. C'est une phénologie. La température moyenne entre le 1^{er} janvier et le 15 février permet de prédire la date d'arrivée moyenne. En 2023, ce sera le 2 mai. Ces dernières années, les dates sont assez cohérentes. Dans le Sud-Ouest et sur la bordure côtière, la date d'arrivée est plus précoce. Plus on va vers le nord-est, plus la date d'arrivée est tardive.

De ce point de vue, la mauvaise nouvelle vient cette année de ce que les dates de semis sont très tardives, 50 % des betteraves seulement ayant été semées jusqu'à aujourd'hui.

Comment ralentir ces pucerons ? Il existe trois leviers pour ce faire, qu'on utilise en fonction de leur date d'arrivée. Si celle-ci est très précoce, il faut semer des plantes campagnes, qui ont un effet répulsif. L'avoine rude fonctionne bien. Elle a comme particularité de modifier le paysage olfactif et le paysage visuel. Elle assure ainsi la protection des betteraves durant les six premières semaines d'installation, jusqu'au stade quatre feuilles. Si la prévision est suffisamment tardive pour qu'il n'y ait rien jusqu'au stade quatre feuilles, ce n'est pas la peine de la semer.

Le deuxième levier, qui va être totalement validé cette année, comportait une incertitude sur son échelle spatiale. Les insectes sont sensibles aux kairomones, des composés

répulsifs. En fait, ils ne sont sensibles qu'à deux types d'odeurs : celles utilisées pour leur reproduction, des phéromones sexuelles qu'on emploie lorsqu'on pratique la confusion sexuelle, par exemple sur le pommier ou contre la tordeuse de la grappe en viticulture ; et celles liées aux endroits où vont s'alimenter les pucerons, les kairomones. Dans ce second cas, certains insectes sont exclusivement attirés par une odeur et n'utilisent qu'une seule cible, et d'autres sont plutôt repoussés par un cocktail. Or, il existe un mélange de deux molécules dans un ratio très particulier qui a tendance à éloigner les pucerons.

Troisième levier : plus on se rapproche de la date de fin de couverture qu'on veut obtenir, qui est en gros le début du mois de juin, plus il faut utiliser des insecticides de contact, comme le Teppeki, un flonicamide homologué.

On arrive ainsi à repousser la date d'arrivée des pucerons, dont les populations restent très basses.

Enfin, comment faire pour jouer sur le réservoir viral ? On ne savait pas trop où ces pucerons étaient contaminés par les virus. C'est pourquoi on a mené au départ beaucoup de recherches sur les adventices, en pensant que certaines mauvaises herbes pouvaient jouer un rôle.

En fait, le réservoir viral se situe dans les autres betteraves, les betteraves porte-graines, dans le sud du bassin parisien, qui représentent 800 hectares semés au mois d'août et récoltés au mois de juillet de l'année suivante. Elles assurent une forme de pont.

Le volume principal provient cependant des repousses de betteraves : quand vous récoltez une parcelle de betteraves, sur les 80 à 90 tonnes de racines disponibles, une tonne n'est pas récoltée. Ce sont les plus petites, qui restent à la surface du sol, mises en silo sur des cordons de déterrage. Certaines betteraves peuvent repousser. Or 50 % des blés qui viennent derrière les betteraves sont en semis directs. Les petites betteraves restent donc à la surface.

Il faut intégrer cette question pour gérer différemment ces lots. On arrive ainsi à faire s'effondrer le réservoir viral, ce qui fait que les pucerons, s'ils arrivent, seront « propres » et n'infecteront aucune culture betteravière.

On doit donc jouer sur plusieurs leviers en même temps. Pour l'agriculteur, c'est relativement complexe. Auparavant, un agriculteur achetait des semences enrobées. À présent, il doit choisir la variété et, en fonction de la date d'arrivée des pucerons, savoir s'il doit mettre en œuvre des plantes compagnes, utiliser un répulsif ou simplement du Teppeki. Il va devoir, avec ses voisins, gérer le réservoir viral, sachant que, l'année suivante, il va peut-être devoir se préoccuper de ses colzas pour qu'ils ne servent pas de réservoirs aux pucerons.

Il y a à tout cela un aspect très positif. Tout d'abord, les agriculteurs qui veulent s'attaquer à cette question – et certains le font – peuvent le faire. Par ailleurs, ce faisant, on va restaurer la régulation biologique. Lorsque vous répandez un insecticide ou un fongicide, vous mettez brutalement à zéro une population d'insectes. Tout le cortège de régulation meurt aussi faute d'alimentation. Avec les différents leviers que je viens de mentionner concernant les pucerons, on ne ramène jamais la population à zéro. Elle reste à un niveau où elle ne génère pas de dégâts, et l'ensemble du cortège de régulation reste présent.

Ces cortèges de régulation agissent sur tous les pucerons. Ils ne sont pas spécifiques aux pucerons verts qui vont sur la betterave. Ce sont les mêmes qui vont gérer le puceron lanigère du pommier, celui des céréales qui, potentiellement, vectorisent la jaunisse de l'orge. Ainsi, en préservant la biodiversité, on récupère un certain nombre de services.

C'est un vrai changement d'attitude. Cette innovation organisationnelle permet d'assurer financièrement le risque pris par un agriculteur si, une année, des conditions climatiques extrêmes ne permettent pas aux leviers de fonctionner. Il existe des projets autour de ces sujets dans le cadre du Plan national de recherche et innovation (PNRI).

On doit donc être innovant sur ces leviers. C'est le premier point.

En deuxième lieu, les innovations sont d'ordre biotechnique et organisationnel. Je crois beaucoup à ces dernières. On a la chance, en France, d'avoir des filières qui fonctionnent bien, des interprofessions solides. Comment les utilise-t-on ?

L'innovation se fait aussi dans les territoires. On ne peut en effet gérer certains leviers dans une logique de filière : par exemple le colza et la betterave concernent deux interprofessions différentes. Cela relève de logiques de coopération entre agriculteurs.

À un certain moment, il faut amener des formes d'innovations réglementaires pour faire en sorte que les politiques publiques, dont vous êtes des acteurs extrêmement importants, assurent une cohérence.

L'Inrae contribue à ces activités à travers trois missions. Notre mission première est de produire de la connaissance, y compris au travers de relations internationales, amener une contribution à l'innovation en partenariat avec des organismes de recherche appliquée, comme les instituts techniques agricoles, ou des entreprises. Dans le cadre du biocontrôle par exemple, nous avons créé un consortium qui rassemble des organismes de recherche, mais aussi beaucoup d'universités, des instituts techniques et des entreprises du secteur. Nous faisons la même chose pour les agroéquipements, qui sont un autre levier d'innovation.

Notre mission consiste également à apporter notre appui aux politiques publiques. Nous avons la particularité d'être le seul organisme de recherche publique en France et le seul à l'échelle mondiale dans ce cas. Nous gérons ainsi, pour le compte de l'État, le dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP), qui est un levier mis en place dans le cadre du plan Écophyto.

Pour accompagner cette transition, il faut quantifier l'effet de telle ou telle pratique. Ce faisant, nous servons de tiers de confiance aux opérateurs.

Je reviens sur la question des différents programmes de recherche mis en œuvre dans le cadre de la stratégie d'accélération agriculture (Sadea), qui aborde la transformation de l'agriculture dans une logique d'agroécologie et de performances productives et économiques. Nous avons là trois Programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR).

Le Programme prioritaire de recherche (PPR) « Cultiver et protéger autrement », quasiment la version zéro de ces modalités, tournait autour de la logique de sortie des produits phytosanitaires. L'objectif étant de pousser la recherche à explorer des fronts nouveaux, nous avons établi un scénario avec zéro pesticide. Ce n'est pas du tout un scénario prescriptif, mais un cadre qui oblige la recherche à explorer des inconnues. Nous avons dix projets majeurs

évalués par un comité scientifique international qui ne comporte aucun Français. Ils ont sélectionné des projets soit à l'échelle d'une filière, soit à l'échelle de leviers, d'épidémiologie, de microbiote et même d'économie, en rupture dans le domaine de la protection des cultures.

On a ainsi deux énormes projets sur le microbiote des végétaux, l'un sur les plantes en croissance, l'autre sur les semences. Il s'agit de comprendre comment celui-ci peut protéger la plante et peut potentiellement se déformer pour devenir pathogène.

Nous avons un projet majeur qu'on utilise dans un cadre d'épidémiologie pour prévoir l'arrivée des insectes uniquement en traçant les phéromones qu'ils émettent. C'est un dispositif aujourd'hui pratiquement totalement couvert par le secret. Nous allons essayer de breveter ces logiques de rupture, mais en ayant la capacité, avec des technologies remarquables, de capturer chacune des molécules de phéromones émises par des insectes. Comme elles sont incroyablement précises, on peut identifier une seule espèce.

En comptant les phéromones qui passent et en les couplant avec des modèles aériens, nous pouvons identifier à quel endroit se trouvent la source des insectes et la taille de la population. Dans un dispositif d'épidémiologie, cela devient un levier majeur, à la fois pour des insectes courants dont on peut prévoir les vagues d'arrivées et pour des insectes exotiques. Pour se prémunir, il faut pouvoir anticiper leur arrivée. Il vaut mieux percevoir les phéromones qu'ils émettent plutôt que de voir l'insecte. C'est parce qu'on a posé cette question du zéro pesticide qu'on a forcé les équipes à chercher aussi loin.

Notre deuxième grand projet prioritaire concerne l'agroécologie et le numérique : comment mettre la transition numérique à la disposition de l'agroécologie ? Le numérique est partout, qu'il soit basé sur les problématiques moléculaires qui génèrent énormément de données, sur le numérique agricole qu'on utilise à destination de robots, ou sur les logiques de reconnaissance. Ainsi, dans les smartphones, l'application PlantNet va connaître une version 2 dans le cadre de ce PEPR pour devenir un instrument de reconnaissance de maladies, ce que la version actuelle ne permet pas.

Le numérique est partout, et nous sommes extrêmement attentifs à la façon dont ces données sont gérées et à ce qu'elles permettent de faire.

Le troisième PEPR porte le nom de « Sélection végétale avancée ». Il y sera question d'édition des génomes. Comment peut-on avoir la maîtrise de cette technologie de rupture, créer les technologies de demain, prendre en compte les questions de propriété intellectuelle et les appliquer à l'échelle de systèmes de culture ? Deux projets ciblés emblématiques porteront sur des systèmes de cultures annuelles et sur la production fruitière et légumière.

Si on veut améliorer la tolérance aux aléas climatiques et l'adaptation au changement climatique ainsi que les questions de protection des cultures, que doit-on d'abord modifier dans un système de culture ? Il faut établir des priorités.

Il existe à côté de cela deux grands défis qui sont totalement associés au partenariat public-privé (PPP). Le premier porte sur la robotique agricole et sera lancé par le ministre au mois de mai sur un site que nous possédons dans l'Allier. Il est porté par l'Inrae et par une association de constructeurs, RobAGri, dont l'objectif est d'accélérer l'ensemble des développements sur ce sujet.

Le second projet porte sur le biocontrôle et les biostimulants. Aujourd'hui, les laboratoires mettent en avant telle et telle molécule et essaient d'en faire une activité. Il faut inverser cette logique, en ayant un criblage à très haut débit de toutes les possibilités, et une analyse à très haut débit des conditions qui permettent de maximiser le potentiel de ces leviers, alors qu'aujourd'hui on teste un produit de biocontrôle dans les mêmes configurations que les produits chimiques. Or cela ne fonctionne pas parce que le but d'un pesticide est de tuer. On supprime le problème en le tuant, alors que le biocontrôle a pour approche de réguler une population.

Quand on teste un fongicide chimique, on le teste sur la variété la plus sensible, tandis que le produit de biocontrôle est testé sur la variété la plus résistante, l'articulation entre les deux devant stabiliser le résultat. Ce sont des ruptures qu'il faut générer.

Cela me permet de répondre à votre série de questions sur les perspectives de sélection des plantes. Elles sont extrêmement importantes, les *New Breeding Techniques* (NBT) venant s'ajouter à l'ensemble des techniques déjà disponibles. Il ne faut jamais oublier que les premières ressources dont nous disposons sont les ressources phytogénétiques, qui sont des réservoirs de solutions, une sorte d'assurance contre les aléas de demain, qu'il s'agisse de pressions parasitaires ou d'aléas climatiques. C'est dans les ressources phytogénétiques qu'il va d'abord falloir chercher la solution. Les NBT s'ajouteront donc à la panoplie des leviers.

Quant à la résistance aux maladies et aux bioagresseurs, on en a beaucoup, en particulier pour les champignons, les virus et les insectes. En revanche, les perspectives de sélection sont très faibles concernant des variétés qui supportent la présence d'adventices. Dans ce cas, ce n'est pas le levier principal. Mais pour ce qui est des insectes et des champignons, les leviers du biocontrôle montrent des perspectives extrêmement intéressantes, pour partie alimentées par la découverte, que j'ai déjà mentionnée, du microbiote des végétaux.

On pense tous qu'une plante saine est une plante sur laquelle il n'y a rien. C'est une fausse vision : une plante qui est saine est une plante qui est habitée, couverte d'un microfilm. C'est la stabilité de ce microfilm qui assure la santé de la plante. Une maladie fongique est une déformation du microbiote. On peut faire le parallèle avec le microbiote humain. Il peut exister des aléas dus à un champignon extérieur qui met une pression énorme sur le microbiote, mais on peut aussi connaître, par les pratiques agricoles, des déformations de ce microbiote.

Par exemple, les usages de fongicides à titre préventif ont une vertu négative parce qu'ils déstabilisent tout un cortège. Cela présente aussi une forme de défi réglementaire. Un microbiote, c'est une communauté. Au regard de la réglementation européenne, et en particulier du règlement 1107/2009, une souche de champignon est un produit chimique et on n'a donc le droit d'en commercialiser qu'une à la fois. Vous ne pouvez pas vendre une communauté parce que, par construction, une communauté n'est pas descriptible à un instant donné. Elle va bouger au cours du temps. La réglementation, aujourd'hui, ne le permet pas.

On pourrait penser que c'est plus permissif ailleurs. Eh bien non ! Aux États-Unis, le même cadre d'analyse préalable est le même. En gros, c'est la chimie et donc les molécules qui définissent la façon de faire.

L'autre grand progrès concerne les insectes. Pourquoi les insectes se déplacent-ils, et comment peut-on modifier ce paysage ?

Nous menons également des travaux en matière de diversification des cultures. Tous les travaux qui sont poursuivis à travers le monde montrent, à l'échelle d'un paysage agricole, d'une exploitation agricole, que lorsqu'on augmente la diversité dans le temps ou dans l'espace, voire simultanément, on récupère des tas de services environnementaux en mélangeant plusieurs espèces.

Deux excellentes synthèses ont été réalisées, l'une par Tamburini, publiée en 2020, et l'autre par Beillouin, publiée en 2021, qui exploitent respectivement un peu plus de six mille et de mille articles scientifiques. Elles montrent, à l'exception de deux cas où il existe des effets négatifs, soit qu'il existe une forme de neutralité dès qu'on diversifie les espèces et les pratiques, soit un bénéfice, dans plus de 75 % des cas, sur la production, la régulation des bioagresseurs, mais aussi sur la fertilité des sols.

Il n'existe pas une seule configuration, dans toutes les études qui ont été menées, qui démontrent qu'augmenter la diversité entraîne un effet négatif sur la fertilité. Pourquoi s'en passer dans ce cas ? On s'en passe parce qu'on n'en a pas besoin.

Cette logique de diversité est extrêmement importante, mais elle pose une question majeure, qui rejoint votre interrogation sur la compétitivité : si on diversifie, encore faut-il que quelqu'un consomme. La vraie question est de savoir comment analyser simultanément l'évolution de la production et l'évolution de la consommation.

Les trajectoires alimentaires font partie des éléments qui relèvent à la fois des choix, mais aussi de l'éducation et de l'offre. L'outil industriel se trouve au milieu.

Nous mettons en place des travaux en ce sens *via* les Territoires d'innovation agricoles et agro-alimentaires. Ce sont des démarches qui prennent en compte la recherche des utilisateurs, mais aussi des citoyens et des consommateurs. L'un de ces territoires d'innovation est celui de Dijon alimentation durable. Il met en relation un fournisseur, Dijon céréales, avec la métropole de Dijon, qui est à l'initiative de cette question. La cantine centrale fait un énorme travail, et Seb fournit des éléments techniques pour assurer les transformations. La transition porte sur l'offre alimentaire, avec plus de produits végétaux et en particulier de légumineuses à graines, permettant une diversification de l'offre alimentaire.

La motivation première de la métropole de Dijon n'était pas liée aux produits phytosanitaires et à la diversification, mais portait sur la question de savoir comment réduire l'obésité parmi les populations d'enfants les plus défavorisées. Les travaux qui ont été menés à l'échelle européenne montrent que lorsqu'on augmente la diversité de l'offre alimentaire, on réduit mécaniquement l'obésité. Ce travail donne des résultats fascinants. Les enfants ont une appétence très forte pour ce genre de produits, parce qu'ils sont bien cuisinés. Il y a là une vraie innovation. Cela montre à la fois une évolution de l'offre, de la consommation et de l'innovation des process. Cette question de diversification est extrêmement importante. Elle est même centrale par rapport à tout ce que l'on pourra faire demain.

J'ai mentionné la question des agroéquipements, que l'Inrae a décidé de soutenir. Une unité expérimentale existait à Montoldre, dans l'Allier, où nous avons fait des investissements extrêmement importants pour renforcer notre activité en matière

d'agroéquipements nécessaires à la transition agroécologique. Nous le faisons en lien avec des entreprises.

Le comité d'orientation stratégique compte le président de l'Inrae et un vice-président de l'entreprise. L'objectif est de réaliser des agroéquipements pour demain au travers de bancs de recherche et d'expérimentations afin d'assurer un service de qualité dans une situation agroécologique, de savoir de quel type de machines on aura besoin, comment produire les connaissances et tester des machines.

Parmi les sujets que la présidente a évoqués, le seul sur lequel nous ne nous penchons pas est celui des molécules « miroirs ». Nous ne travaillons pas à la production de molécules chimiques de demain, d'abord parce que ce sont les entreprises qui le faisaient historiquement. Par ailleurs, même si une molécule a moins d'impacts toxicologiques, écotoxicologiques, génotoxicologiques, elle revient quand même à faire tomber une population à zéro et casse les régulations biologiques. Elle est antinomique avec les mécanismes que l'on cherche à mobiliser, dont il a été démontré qu'ils étaient extrêmement efficaces, et qui se cachent derrière le mot de « transition agroécologique ».

Une autre raison constitue une des motivations majeures de la réflexion sur les alternatives aux pesticides. En matière phytosanitaire, il existe très peu de modes d'action pour toucher des mauvaises herbes, des champignons ou des insectes. Le dernier mode d'action qu'on a découvert en matière de protection des cultures date de 1994. En l'espace de trente ans, la recherche des entreprises – et il y en a : le budget recherche de Bayer est quatre fois celui de l'Inrae – n'a pas trouvé mieux, car il n'y a plus de cible disponible. En outre, le produit découvert en 1994 a eu une espérance de vie de cinq ans : il s'est révélé totalement inefficace et a disparu.

L'ensemble de la panoplie dont on dispose aujourd'hui est amené à s'éteindre. Au bout d'un certain temps, la cible finit par contourner les modes d'action. Le vivant est ainsi fait : il s'adapte. Pratiquement tous les herbicides, à une exception près, ont vu apparaître des résistances. Pourtant certains, comme le glyphosate, par exemple, avaient un mécanisme d'action extrêmement astucieux dont on n'imaginait pas qu'il puisse un jour être contourné. C'est la richesse de la variation naturelle, d'où l'intérêt de garder celles-ci à notre disposition.

Puisque aucun système nouveau n'a été découvert et qu'on observe ce phénomène de résistance, bien qu'on ait utilisé cette voie un certain temps, on doit maintenant maîtriser ses impacts, et il faut de toute façon chercher autre chose. C'est pourquoi nous ne travaillons pas là-dessus. Cette recherche n'aurait pas de sens de ce point de vue.

La trajectoire imposée par la Commission est-elle jouable ? Réduire de 50 % les produits chimiques constitue une forme de défi. Mais, en réalité, l'indicateur qui est proposé est un peu plus souple, car il donne un poids considérable aux produits classés CMR1 et CMR2. Si on les réduit, on a déjà fait une partie du chemin.

C'est un enjeu ambitieux, mais il en va de même pour la réduction des gaz à effet de serre et la trajectoire vers la neutralité climatique. Au regard de notre responsabilité envers les générations suivantes, y a-t-il une option B ? De mon point de vue, il n'y en a pas, et la question centrale est de savoir comment forcer l'innovation et parvenir à stimuler la recherche.

Nous prenons notre part au niveau national et à l'échelle européenne. Nous avons mis en place une alliance européenne de recherche sur ces problématiques phytosanitaires. Elle regroupe aujourd'hui 35 organismes de 20 pays différents, avec beaucoup de projets européens et d'actions en vue d'augmenter la communauté scientifique et avoir de jeunes chercheurs.

Je pense que nous allons dans le bon sens. La question de la souveraineté est importante, mais on ne peut considérer que la consommation ne bougera jamais.

Enfin, vous êtes revenue sur la recommandation numéro 11 du rapport sénatorial, d'excellente facture, sur la compétitivité. Comment l'Inrae peut-elle se mobiliser davantage en termes de recherche appliquée ? On pourrait interpréter cette recommandation de différentes façons. Il ne faudrait pas qu'elle soit considérée comme le constat que la recherche appliquée en France ne fonctionne pas.

La recherche appliquée est aujourd'hui portée par dix-huit instituts techniques agricoles, plutôt organisés par filières, dont la programmation est définie par leur conseil d'administration, systématiquement présidé par des agriculteurs, sauf celui de l'Institut français du cheval et l'équitation (IFCE). Le monde agricole, en relation avec un conseil scientifique, réfléchit donc aux trajectoires.

Il s'agit d'une recherche de qualité. Les instituts techniques agricoles font partie, à l'échelle européenne, des organismes impliqués qui ont la plus grande efficacité productive en termes de production scientifique et technique ou de taux de réussite dans les projets européens. J'ai eu la chance de présider durant douze ans le comité d'orientation scientifique et technique de l'Association de coordination technique agricole (ACTA), qui chapeaute ces instituts techniques. Cela fonctionne bien.

Nous cherchons à renforcer le lien entre la recherche publique, dite « finalisée », comme à l'Inrae, et ces instituts. Nous avons énormément de projets en commun, mais nous souhaitons renforcer davantage encore le lien de façon structurelle.

Cela se traduit par des unités mixtes technologiques (UMT) qui regroupent des chercheurs et des personnels des instituts techniques travaillant sur le même projet, dans le même pas de temps.

Nous allons, dans le cadre de la révision de la convention que nous avons avec l'ACTA, étendre nos UMT en leur donnant une capacité de couverture plus large, mais surtout la possibilité d'aller vers plus d'applications sur le terrain. C'est ce que l'on appelle l'*On-Farm Experimentation* (OFE).

Nous allons également renforcer le lien entre ces dispositifs et le transfert aux agriculteurs.

Il ne s'agit pas de considérer que les organismes de développement ne font pas leur travail, mais d'augmenter le transfert grâce aux outils numériques, accueillir des gens sur les sites et travailler avec l'enseignement agricole et l'enseignement supérieur en imaginant des systèmes d'accueils d'ingénieurs et de personnes en formation continue au sein de ces dispositifs.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci de ce panorama très intéressant.

Mes chers collègues, vous êtes dix-neuf à vous être inscrits pour des questions. Je vous demanderai donc de vous astreindre à deux minutes maximum chacun par intervention.

M. Daniel Laurent. – Monsieur le directeur, nous avons eu le plaisir de vous accueillir au sein du groupe d'études Vigne et vin, et nous avons longuement échangé sur les recherches agronomiques permettant à la viticulture de s'adapter au changement climatique et aux attentes de nos concitoyens.

Aujourd'hui, j'aimerais que vous fassiez le point sur vos travaux en la matière pour nos collègues n'appartenant pas au groupe d'études. Je pense plus particulièrement aux plants résistants pour réduire les intrants, aux évolutions des techniques culturales, et tout particulièrement à l'agroforesterie.

Je parle sous votre contrôle, monsieur le directeur : l'Inrae a démontré qu'une parcelle agroforestière de 100 hectares pouvait produire autant de biomasse qu'une parcelle de 136 hectares où les arbres et les cultures sont séparés. Pouvez-vous nous apporter des précisions et nous donner votre avis sur cette expérimentation, qui semble en tout cas, prometteuse ?

Le 21 mars, l'Inrae a présenté ses travaux portant sur une agriculture européenne sans pesticides en 2050. Est-ce possible et comment ? L'engagement de la recherche privée est-il à la hauteur des enjeux, et les partenariats public-privé doivent-ils être renforcés selon vous ?

M. Pierre Louault. – Monsieur le directeur, je connais bien le travail qui a été fait. On reproche souvent à l'Inrae d'être très optimiste en matière de substitution des molécules chimiques.

On oublie souvent qu'il faut du temps et de la recherche collaborative. On le voit bien pour les néonicotinoïdes. Il faudra au moins six ans pour mettre véritablement en place des solutions satisfaisantes.

Je crois qu'on ne le souligne pas suffisamment : ce qui est catastrophique, c'est le fait de supprimer des molécules du jour au lendemain. Diminuer une molécule de 10 % par an aurait un effet beaucoup plus positif. Si on envoie une voiture à 100 kilomètres à l'heure dans le mur, elle se casse. Si elle va à 10 kilomètres à l'heure, elle s'en sort !

Il a fallu vingt ans de recherches pour trouver un plant de vigne résistant. Faire croire qu'on aura réglé tous les problèmes en 25 ans est faux ! Il faut du temps et de la mutualisation dans les méthodes. On est allé assez vite avec la betterave parce qu'on avait autour de la table l'Institut technique des céréales et des fourrages (ITCF), les groupements de producteurs, les obtenteurs, les semenciers.

Pour faire travailler tout ce monde-là ensemble sur un objectif précis, il faut beaucoup de moyens, beaucoup d'hommes. Il faut rappeler ces impératifs de temps nécessaires à une bonne évolution.

M. Joël Labbé. – Monsieur le directeur, merci beaucoup pour cette présentation. Cela ne vous surprendra pas : je suis très heureux de vous entendre – et ce n'est pas par complaisance. Votre parole est scientifique, il est important de le rappeler.

Vous auriez pu – mais ce n'est pas un reproche – présenter l'étude prospective de l'Inrae qui vient de sortir et qui démontre comment aboutir à notre objectif 2050. Je lis les conclusions : « La transition vers le zéro phytosanitaire nécessite des politiques publiques cohérentes et articulées ».

Notre collègue Pierre Louault dit, comme on l'entend très souvent, qu'il faut du temps. Il faudra toujours du temps si on ne commence pas ! Nous connaissons depuis longtemps l'état des lieux que vous dressez, mais pas à ce niveau scientifique. En février 2015, j'ai arraché ma cravate de colère pour protester contre les néonicotinoïdes.

Le temps passe. Les choses ont avancé et, finalement, les néonicotinoïdes seront remplacés non par des molécules, mais par des méthodes de culture. Je trouve que c'est extrêmement encourageant de vous entendre, et je propose que la commission des affaires économiques se retrouve en séminaire pendant deux jours sur ces sujets, avec des scientifiques pour débattre avec eux et afin qu'ils nous présentent l'état de leurs travaux. Cela changerait la face du monde et celle du Sénat !

Mme Sophie Primas, présidente. – Une sorte de retraite !

M. Henri Cabanel. – Monsieur le directeur, merci pour les travaux que vous réalisez pour nos agriculteurs. Je voudrais m'associer à ce que vient de dire Daniel Laurent sur les cépages résistants Resdur et Bouquet dont vous nous avez fait profiter. Je sais que c'est la seule solution, en tout cas en matière viticole, pour pouvoir lutter contre les intrants. Il s'agirait simplement que certaines régions soient moins sectaires sur ce sujet, comme on le constate malheureusement.

Je voudrais évoquer la connaissance des sols dont vous avez parlé. Le constat est aujourd'hui partagé quant au fait que les pesticides ont détruit au fil du temps la structure des sols.

Je voudrais également aborder le sujet de l'irrigation, car la sécheresse impacte de plus en plus les agriculteurs, qui réclament de l'eau. Or celle-ci se raréfie, et il sera pratiquement impossible que tous en bénéficient.

Avez-vous mené des études sur les systèmes d'irrigation et leur efficacité - goutte-à-goutte par aspersion, goutte-à-goutte enterré ou goutte-à-goutte de surface ? Peut-on lutter efficacement contre la sécheresse en restructurant les sols grâce à la matière organique ? Combien de temps cela prendra-t-il ?

Mme Amel Gacquerre. – Monsieur le directeur, le sujet que j'aimerais évoquer est celui de la gestion durable de l'eau, question particulièrement d'actualité en ce moment. Les recommandations de l'Inrae concordent avec celles du Gouvernement, puisqu'on parle de recyclage de l'eau et d'amélioration de la qualité.

Le plan eau prévoit une réduction de la consommation de 10 % dans tous les secteurs d'activité d'ici 2030. Cet objectif est-il selon vous réalisable ? Quels sont les points d'attention particuliers qu'il convient d'avoir à l'esprit ?

Le plan ne mentionne pas le contrôle des prélèvements. La réalisation de certains forages est bien sûr réglementée, mais les moyens de contrôle sont faibles, ce qui est dommageable puisque les prélèvements d'eau accentuent généralement le manque en

abaissant encore le niveau des rivières et des nappes. Les forages peuvent par ailleurs avoir une incidence sur la qualité de l'eau.

Enfin, l'agriculture consomme 58 % de l'eau potable, les ménages 26 %, l'industrie 16 %. Or les ménages supportent 85 % des redevances. Au regard des enjeux à venir en matière agricole et industrielle, doit-on remédier à cette iniquité ? Avez-vous des propositions à nous soumettre ?

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur le directeur, permettez-moi de vous remercier pour le cours d'agronomie que vous nous avez donné. Quand c'est vous qui tenez ce discours, aucune discussion n'est possible. Nous nous y essayons parfois, mais avec beaucoup moins de compétences techniques, et nos collègues nous écoutent donc moins.

Je rejoins par ailleurs le propos de Joël Labbé : réfléchir plus longuement sur ces thèmes serait une bonne chose...

Mme Sophie Primas, présidente. – Rien ne nous en empêche !

M. Jean-Claude Tissot. – Très bien !

J'ai cependant quelques questions plus directes...

Tout d'abord, lors de la récente présentation du plan eau, Emmanuel Macron a annoncé que la construction de certains ouvrages de stockage de l'eau pourrait être accordée à des agriculteurs sous réserve – je cite – « de changements de pratiques significatifs », notamment sur l'usage de produits phytosanitaires. Quel regard portez-vous sur cette annonce ? Ce nouveau « en même temps » – stockage de l'eau et réduction des pesticides – a-t-il été abordé dans vos recherches ? Si c'est le cas, selon quels critères ?

D'autre part, pour revenir à la récente étude réalisée par l'Inrae sur l'agriculture européenne, l'un des points particulièrement intéressants réside dans le fait que deux des trois scénarios agroécologiques proposés permettraient un renforcement de la souveraineté alimentaire de l'Union européenne. C'est pourtant un défaut de l'agroécologie et de l'agriculture biologique qui a ici souvent été mis en avant par les défenseurs du modèle conventionnel productiviste. Quels sont, selon vous, les axes importants qui pourraient permettre ce développement conjoint de la souveraineté alimentaire et l'émergence d'un nouveau modèle agricole plus responsable ?

Enfin, la question de l'indépendance de la recherche scientifique, particulièrement sur les sujets alimentaires et agricoles, est revenue dans les débats ces derniers temps, notamment avec les questionnements sur la crédibilité de l'ANSES, portée par son propre conseil scientifique. On sait également que les conséquences du conflit qu'on est en train de vivre en Ukraine et la stratégie de la ferme à la fourchette ont suscité une levée de boucliers de l'industrie agroalimentaire. Que pouvez-vous nous dire sur l'indépendance de la recherche au sein de l'Inrae ? Avez-vous des inquiétudes à ce sujet ?

M. Bernard Buis. – Monsieur le directeur, avec la projection de réduction des produits phytosanitaires et la pénurie de main-d'œuvre déjà évidente, ne pensez-vous pas que l'on va vers des difficultés de production ?

L'épandage de pesticides par drone est-il aujourd'hui fiable et envisageable selon vous ?

M. Jean-Marc Boyer. – Monsieur le directeur, les États-Unis et le Canada sont à 15 tonnes de CO₂ par habitant et par an, et le Qatar à 39 tonnes. La France libère seulement 5 tonnes de CO₂ par an et par habitant, soit 0,8 % du total. Vous nous avez dit que l'agriculture est responsable de 3 % des émissions de CO₂. Si je comprends bien, il s'agit de 3 % des 0,8 %. C'est donc excessivement faible !

La biodiversité apporte des services à l'agriculture, et je pense que les agriculteurs ont maintenu et maintiennent la biodiversité. Ne pensez-vous pas que l'agriculture apporte un grand service à la biodiversité ?

Ma deuxième question concerne la lutte contre le campagnol terrestre. La limitation de l'utilisation de la bromadiolone remonte à un certain nombre d'années. Des crédits très importants ont été libérés en termes de recherche, non seulement au profit de l'Inrae, mais aussi de l'université. Avez-vous des données sur les résultats, en particulier sur l'immunocontraception ?

M. Pierre Cuypers. – Monsieur le directeur, plus on cherche, plus on trouve, plus on peut s'affaiblir et se mettre en difficulté.

Partant de là, quelles sont les conséquences des néonicotinoïdes sur le genre humain ? Pourquoi cette brutalité s'il n'y a pas de conséquence avérée ? Je rejoins ici les propos de Pierre Louault quant aux délais qui nous sont imposés et à tout ce qui est mis en œuvre pour stopper toute une production, ce qui va avoir des conséquences économiques désastreuses en matière de sucre, d'alcool, *etc.*

Mme Anne-Catherine Loisier. – Monsieur le directeur, on utilise souvent dans nos instances la formule « pas d'interdiction sans solution ». Comment l'appréciez-vous ?

Par ailleurs, s'agissant de l'étiquetage et les labels verts dans l'alimentaire, l'exécutif européen doit présenter un plan pour une initiative de justification des allégations environnementales, avec l'objectif d'imposer des sanctions aux entreprises qui font des déclarations environnementales trompeuses ou non fondées.

Vous êtes intervenu sur ces sujets en soulignant la difficulté d'attribuer une valeur globale de durabilité à un produit, dans la mesure où ces impacts peuvent être divers et contradictoires, positifs pour la biodiversité, mais négatifs en termes d'impact carbone. L'enjeu serait de pouvoir exercer des contrôles tout au long de la chaîne de valeur. On mesure la difficulté lorsqu'on connaît l'importance des produits liés à l'importation en France. Quelles clés de contrôle pourriez-vous proposer ? Quelle est la part de l'outil d'analyse en cycle de vie dans votre réflexion ?

M. Jean-Pierre Moga. – Monsieur le directeur, des solutions innovantes pour la gestion de l'eau dans les zones agricoles ont été développées, comme les systèmes d'irrigation de précision ou les capteurs intelligents. Où en sont les recherches en matière d'innovation technologique ?

Selon vous, ces innovations technologiques, si elles sont généralisées, peuvent-elles permettre à elles seules de résoudre cette problématique de pénurie d'eau qui touche la filière agricole ?

Quelles techniques agronomiques recommandez-vous pour réduire la demande en eau et améliorer l'utilisation de l'eau dans les zones agricoles ?

M. Rémi Cardon. – Monsieur le directeur, on a entendu parler de temps et de brutalité. La certification de Haute valeur environnementale (HVE) date de 2010, soit il y a treize ans. Pouvez-vous dresser un bilan de son efficacité pour mener vers des pratiques et des produits d'une « haute valeur environnementale » ? Je m'interroge sur la pertinence de ce label qui peut être trompeur pour le consommateur. Peut-on selon vous le faire évoluer ?

M. Laurent Duplomb. – Madame la présidente, il va m'être difficile de respecter la durée de deux minutes, d'autant que je passe du stade dubitatif à celui de la colère ! Il me semble que l'Inrae, a connu trois stades : un premier stade où elle était spécialisée dans les recherches techniques, en appui à l'agriculture et aux agriculteurs, un deuxième stade de recherche quasiment uniquement fondamentale et un troisième que je qualifierai de recherche dogmatique.

Je croyais que l'Inrae pouvait jouer le rôle de soutien à l'agriculture et aux agriculteurs, mais je me rends compte qu'au fil des messages, la totalité du dogme écologiste poussé à outrance fait la part belle à ses recommandations.

J'ai deux exemples, monsieur le directeur...

Sandrine Allain, chercheuse à Grenoble, suite aux annonces du Président de la République, nous explique, dans toutes les pages de la presse quotidienne, qu'il est vrai qu'on n'a plus besoin de stocker de l'eau et de la retenir pour pouvoir l'utiliser quand les sols en ont besoin et qu'il faudrait au contraire pousser le sol à retenir l'eau, car ce serait crucial pour s'adapter.

Je viens de mener des analyses du sol sur mon exploitation – et je demande à toutes les exploitations de France – dont certaines en particulier – de faire de même : sur mes parcelles où je pratique la polyculture-élevage, on trouve 49 grammes par kilo de matière organique, dont 28,4 grammes de carbone organique. Mes sols ne peuvent en porter plus. On est quasiment à saturation !

Pourtant, vous nous expliquez que la seule solution serait celle-là. Je suis en terrain volcanique ou granitique, et mes sols ne font pas plus de 15 à 25 centimètres de profondeur. Dessous, on trouve soit du basalte, soit du granit. Comment y stocker de l'eau, alors qu'ils ne sont pas suffisamment profonds ?

Par ailleurs, l'Inrae dit banco à la formule zéro pesticide en 2050 : on nous propose là aussi une multitude de solutions, avec trois scénarios qui conduisent soit à consommer plus de fruits et légumes...

Mme Sophie Primas, présidente. – Les deux minutes sont écoulées...

M. Laurent Duplomb. – Encore une seconde !

Mme Sophie Primas. – Quelle est la question ?

M. Laurent Duplomb. – Si c'est ainsi, je m'arrête là !

Mme Sophie Primas, présidente. – Très bien !

Mme Viviane Artigalas. – Merci beaucoup, monsieur le directeur, pour votre intervention très intéressante – et surtout très pédagogique.

Vous avez dit qu'une des pistes pour lutter contre les pucerons repose sur la modification du travail organisationnel des agriculteurs, qui vont devoir analyser beaucoup de données chaque année. Savez-vous si une étude est menée pour la mise en œuvre d'applications numériques, qui permettraient d'aider les agriculteurs dans ce travail d'analyse des données afin de mieux gérer les choses en temps réel ?

M. Daniel Salmon. – Merci, monsieur le directeur, pour votre brillant exposé, qui introduit une pensée écosystémique et nous permet d'appréhender toutes les problématiques d'une agriculture basée sur beaucoup de chimie.

J'aurais aimé recueillir votre sentiment au sujet du métolachlore. En Bretagne en particulier, de nombreux captages sont interdits, bien qu'on ait relevé les seuils admissibles de ce composé. Il s'agit là d'un problème de santé publique qui me semble très important.

Vous avez par ailleurs évoqué le budget recherche de l'Inrae, qui est le quart de celui de Bayer. Pouvez-vous nous faire un point sur les financements publics par rapport aux financements privés ? On entend parfois parler d'un problème d'indépendance, et je pense qu'il faut poser la question.

Pourriez-vous enfin nous fournir quelques éléments sur l'intérêt de la polyculture-élevage concernant la vie des sols, celle-ci permettant d'avoir des fertilisants organiques plutôt que des fertilisants de synthèse ?

M. Franck Montaugé. – Merci, monsieur le directeur, pour votre exposé très intéressant.

Avez-vous, à l'Inrae, une connaissance exhaustive de la qualité agronomique des sols agricoles français ? Sinon, seriez-vous vous-même favorable à un inventaire qui permettrait d'y parvenir, le sol et le sous-sol étant la base de tout ?

Par ailleurs, on entend dire depuis longtemps que la production de méthane entérique est une des causes importantes du réchauffement climatique. J'ai un peu de mal à suivre ce type de propos, d'autant que, lorsqu'on cherche à comprendre, on s'aperçoit que ce genre de position n'est pas étayé par une prise en compte globale de l'élevage dans son écosystème. Je fais ici allusion aux fonctions de stockage de carbone des prairies, etc., et aux conséquences territoriales, économiques et sociales – si ce n'est environnementales – que peut avoir la disparition progressive de l'élevage sur certains territoires.

Une autre approche du sujet nous permettrait-elle de pondérer et de nuancer certains propos, qui me semblent un peu réducteurs – pour ne pas dire plus ?

Mme Martine Berthet. – Monsieur le directeur, lors du salon de l'agriculture, nous nous sommes rendus avec la commission sur votre stand et avons pu voir les travaux que vous menez concernant l'alimentation et les fermentations. Pouvez-vous nous en dire plus concernant l'alimentation et les substituts protéiques ? Menez-vous des travaux à ce sujet ?

Enfin, quel regard portez-vous sur la biomasse et la compétition entre les usages ?

M. Laurent Somon. – En complément de ce qui a été dit sur l'élevage, où en est l'état des recherches concernant la question de l'apport organique et la protection des paysages par rapport à l'alimentation des ruminants ? Quel est l'avantage de la prairie et de

l'apport de l'élevage en matière de piège à carbone ? Où en sont les recherches sur l'alimentation animale concernant l'effet du méthane sur la situation environnementale ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à chacun d'avoir respecté son temps de parole.

Monsieur le directeur, vous avez la parole.

M. Christian Huyghe. – Je commencerai par les remarques de M. Duplomb, qui vient de partir et qui ne pourra donc entendre ma réponse.

Je ne pense pas avoir été dogmatique dans mes propos. Le fait que l'Inra, devenue l'Inrae, soit passé d'une approche fortement technique à une approche riche en recherche fondamentale fait partie de l'évolution de pratiquement tous les organismes de recherche à l'échelle mondiale. Cela relève des missions que l'État nous confie, qui reposent sur le constat que la découverte de connaissances nouvelles permet de fonder l'appui technique et l'innovation.

Il faut faire bouger les fronts de connaissance, et cela passe par la connaissance que M. Duplomb a qualifiée de fondamentale. Nous parlons quant à nous plutôt de recherche finalisée : il s'agit de produire des connaissances qui, demain, peuvent potentiellement peser sur l'innovation, mais aussi sur les politiques publiques.

Nos chercheurs s'expriment dans la presse. Oui, nous leur donnons encore cette liberté, et essayons de faire la part des choses entre l'expression d'un chercheur et l'expression de l'institution. Je ne commenterai donc pas davantage ce qu'a dit Sandrine Allain.

Plusieurs, dont MM. Laurent et Cabanel, ont évoqué les vignes et les cépages résistants. M. Louault disait que ceux-ci remontaient à plus de vingt ans. Cela fait bien plus longtemps. Le premier croisement a été réalisé par Alain Bouquet en 1974, avec une difficulté majeure : réussir à faire un croisement entre *muscadinia rotundifolia* et *vitis vinifera*, ce que personne n'avait réussi à faire à l'échelle mondiale. Cela avait été testé en 1919 par un dénommé Norton, qui avait capitulé, n'ayant obtenu que des graines stériles. Alain Bouquet s'est attaqué à la question, avec une obstination quasi monacale, et a obtenu des fruits.

La recherche est obligée d'explorer des fronts, même si on ne sait pas si cela va déboucher sur quelque chose. Aujourd'hui, on est content d'avoir des cépages résistants, mais si Alain Bouquet n'avait pas exploré des domaines où la probabilité de réussite était proche de zéro, on ne serait pas là où on en est aujourd'hui. Grâce à ces systèmes, on va connaître une révolution, en France et à l'international.

En deuxième lieu, il faut œuvrer avec les utilisateurs, bien que ceux-ci ne renvoient parfois aucun signal intéressant.

Nous avons longtemps travaillé sur les cépages résistants. En 2011, les professionnels ne comprenaient même pas pourquoi on se posait la question. C'est en février 2016, après une émission de télévision, que « la cabane est tombée sur le chien » : tout le monde a découvert que l'on mettait des pesticides sur les vignes ! C'est à ce moment que les professionnels sont venus vers nous en nous demandant pourquoi ces cépages n'étaient pas implantés chez nous, alors qu'ils n'en avaient jamais voulu !

Enfin, plusieurs d'entre vous se sont interrogés sur le temps nécessaire pour parvenir à de telles avancées. Le temps impose l'anticipation. En matière de néonicotinoïdes, c'est une des difficultés que nous avons eues. Pourquoi toutes les filières n'ont-elles pas décidé d'effectuer une transition en 2015 ?

À l'époque, je m'occupais déjà de betteraves, et nous avons abordé le sujet sans aller plus loin, en pensant que cela « allait le faire ». Il ne faut pas attendre qu'il soit trop tard ou que la stimulation arrive de l'extérieur, ni ouvrir tous les chantiers en même temps. Le point central consiste à savoir identifier les sujets qu'il faut obligatoirement traiter, même s'ils ne sont pas critiques aujourd'hui. Ne faut-il pas, de la même façon qu'on a eu un conseil scientifique sur le Covid, avoir une sorte de conseil scientifique de l'agriculture et de l'alimentation, qui joue le rôle de vigie ? Nous en avons discuté dans le cadre de la préparation de la loi d'orientation et d'avenir qui est en cours d'élaboration au ministère de l'agriculture.

Il ne s'agit pas de négocier, mais de s'interroger sur les sujets qui vont être critiques demain. Ce n'est pas parce que l'on dit que cela ne se produira pas que ce ne sera pas le cas.

Comment parvenir à un signal politique suffisamment stable ? Cette question est majeure et va de pair avec la cohérence des politiques publiques. Des politiques publiques qui vont dans des directions différentes ou qui changent trop souvent ne sont pas pertinentes.

Pour en revenir à la question des pesticides, la prospective, que nous avons rendue publique le 21 mars dernier, comporte trois scénarios non pas prescriptifs, mais narratifs. On a étudié les choses depuis la production jusqu'à la consommation, en passant par l'organisation des filières. Les scénarios sont très contrastés de ce point de vue.

Nous avons voulu avoir une dimension économique et une dimension environnementale intégrée. Ces scénarios sont chiffrés grâce à nos économistes, qui portent de grands modèles mondiaux d'équilibre global. Par définition, vous ne pouvez pas consommer quelque chose que vous n'avez pas produit, mais vous pouvez jeter quelque chose que vous avez produit. Comment ces questions s'organisent-elles ?

Nous avons étudié les incidences de trois scénarios sur le fonctionnement des filières, l'organisation locale, les dimensions territoriales, pour savoir si l'on pouvait mettre en face des fronts d'innovation et des leviers.

Le scénario numéro 1 comporte une dimension autour de l'immunité végétale, qui est un champ génétique émergent. Les problématiques en matière de numérique et de digitalisation permettent de développer une efficacité tournée vers l'agriculture de précision.

Un deuxième bloc rejoint un peu ce que je disais sur le microbiote. On travaille avec des olobiontes et les microbes qu'ils hébergent. Si on considère la plante comme un olobionte, quelles perspectives de recherche cela ouvre-t-il entre maintenant et 2050 ? Notre ambition est d'être les premiers mondiaux sur ce sujet.

Enfin, le troisième bloc consiste à considérer les territoires agricoles comme des lieux de régulation, en les combinant avec un narratif autour de la consommation localisée des territoires, que vous pouvez retrouver dans les programmes alimentaires territoriaux (PAT). On voit bien qu'une forme de relation se crée entre l'endroit où l'on a produit et l'endroit où

l'on a consommé. Les scénarios ne sont pas exclusifs l'un de l'autre : vous pouvez nourrir les territoires français avec des démarches localisées, mais vous ne nourrirez pas Shanghai avec. Vous aurez donc toujours besoin d'une coexistence entre filières locales et filières longues, en coexistence avec les leviers de protection.

Ce ne sont pas des scénarios prescriptifs, pas plus que des scénarios exclusifs, mais cela force la réflexion. On voit bien que, pour atteindre des équilibres, on ne pourra pas faire ce que l'on veut en production sans réfléchir à la trajectoire de consommation et en identifiant un élément critique pour nous : si on est en dessous de l'échelle base de production, certaines choses ne fonctionnent pas. Si on est au-dessus, on gagne des degrés de liberté. Il y a un enjeu majeur dans la dimension de production.

S'il y a une critique à formuler à l'encontre de ces scénarios, elle réside dans le fait qu'on a fait le choix de ne pas intégrer de façon massive et totalement explicite l'impact du changement climatique. On a réalisé un scénario moyen. Si l'impact du changement climatique est plus sévère, nos scénarios vont souffrir.

J'espère avoir répondu à l'ensemble des questions que vous avez posées sur ce sujet. Pour nous, réaliser des scénarios prospectifs en les partageant avec des professionnels est un exercice extrêmement important.

Nous avons travaillé avec 144 experts associés durant deux ans, des experts nationaux issus de la recherche et des filières, mais aussi des experts européens. Nous avons décliné ces scénarios dans quatre territoires répartis sur l'Europe, l'un en France à Bergerac et Duras, un autre en Finlande dans des filières de céréales, un troisième dans des productions légumières en Roumanie et un dernier dans les productions céréalières pour filières longues, en Italie.

Les scénarios nous permettent de nous projeter et de considérer les grands défis. A-t-on des raisons d'être optimiste ? Si vous n'êtes pas un peu optimiste dans la recherche, il vaut mieux changer de métier. Il faut attendre les choses très longtemps et entretenir l'enthousiasme des équipes. Il s'agit de réussir à porter une ambition, soutenue par une vision. C'est ce qui mobilise les troupes et les partenariats.

Cela rejoint la question de la problématique de l'indépendance et du financement de la recherche. Si la recherche doit avoir une dimension indépendante, cela ne signifie pas qu'elle doit être coupée du monde. Ce que nous faisons ce matin montre à quel point on peut être connecté avec l'ensemble des acteurs et la représentation nationale que vous êtes. L'indépendance de la recherche, pour nous, est assurée par son statut et par son financement.

La subvention pour charges de service public représente 80 % de notre budget, si j'ai bonne mémoire. Le reste vient des contrats, mais la part de contrats avec les entreprises privées est extrêmement faible. On a beaucoup de contrats à l'échelle européenne et beaucoup d'appels à projets au niveau national. Dans un certain nombre de cas, ces appels à projets sont bilatéraux, la recherche publique travaillant avec des entreprises financées par l'État, ce qui ne pose pas de problème d'indépendance. Ce faisant, on maximise la vitesse de transfert, ce qui est l'objectif.

L'indépendance de la recherche tient au fait d'avoir, en interne comme en externe, un certain nombre d'instances qui jouent le rôle de garants. Nous avons un conseil scientifique. Tous nos dispositifs partenariaux ou nos grands projets, comme les PEPR, ont

tous un conseil scientifique. Dans tous les cas, on essaye de faire en sorte que ces conseils scientifiques soient extrêmement ouverts, et si possible à l'international.

Je suis un Européen et un internationaliste convaincu, en particulier en matière de recherche. On est très fort lorsqu'on est ensemble, pas lorsqu'on s'oppose les uns aux autres. Le fait d'avoir de grands chercheurs à l'international présents dans nos instances est une forme de garantie de notre indépendance et, en même temps, une obligation de voir loin.

Nous disposons, en interne, de comités d'éthique et de déontologie qui permettent de fixer des règles aux chercheurs pour éviter les glissements ou une trop forte dépendance aux entreprises. On a dans toutes les configurations une analyse très précise des conflits d'intérêts.

Je pense que vous pouvez être rassurés sur l'indépendance de la recherche. Nous nous appliquons les mêmes règles lorsque nous faisons une expertise scientifique collective. Une déclaration des conflits d'intérêts est obligatoire, comme on le fait pour les projets européens. Vous avez raison de souligner à quel point il faut être en permanence vigilant sur ces questions.

Beaucoup ont évoqué les questions d'irrigation et d'eau. C'est un sujet compliqué. Le problème vient du fait qu'une grande partie de cette eau est salée. On a très longtemps considéré que l'eau était disponible en quantité illimitée et constituait un dû. Il n'y a pas si longtemps que la population a un accès continu à l'eau. Dans la région où je vis, elle n'est arrivée dans toutes les campagnes qu'en 1960.

Ce qui change, c'est que la disponibilité de l'eau baisse du fait du changement climatique – et cela ne va pas s'arranger. En fait, la répartition bouge, avec des sécheresses estivales un peu plus fortes. Tous les modèles climatiques convergent.

Il ne faut pas oublier que la première incidence de l'augmentation des températures est l'augmentation de l'évapotranspiration. Un champ de maïs, en été, absorbe chaque jour 50 tonnes d'eau par hectare, soit 5 millimètres d'évapotranspiration. Avec une augmentation de la température, on peut passer à 60 tonnes. Ceci augmente la pression sur les besoins.

De quels leviers dispose-t-on ? On peut jouer un tout petit peu sur le fait que le sol peut en accumuler, mais les degrés de liberté sont assez limités et on a plus de chance d'en perdre si le sol se dégrade en qualité, avec une baisse de la matière organique. La déstructuration vient aussi de l'augmentation des phénomènes de tassement. Le stockage d'eau est alors bien moindre, et l'eau ne s'infiltre pas.

Les calculs montrent que si on augmente de quelques points la teneur en matières organiques, on pourrait gagner une petite dizaine de millimètres, soit deux jours d'évapotranspiration pour le maïs. Ce n'est pas beaucoup mais, en situation critique, cela peut représenter le delta.

On peut aussi jouer sur l'irrigation. Vous avez été plusieurs à l'évoquer. Les systèmes d'irrigation dont dispose la France aujourd'hui sont des systèmes conçus dans une période où l'eau était disponible en quantité illimitée, avec une irrigation au canon. Nous n'avons pas fait beaucoup d'études à ce sujet, mais il en existe beaucoup dans la littérature :

quand on recourt au canon, 28 % de l'eau est perdue par vaporisation. L'avantage est que ces systèmes permettent d'aller très vite et d'irriguer de très grandes surfaces.

Existe-t-il des mécanismes permettant d'économiser l'eau ? Vous avez mentionné l'irrigation au goutte-à-goutte. Elle est effectivement extrêmement efficace. Si elle est enterrée, les pertes sont très faibles, mais le coût d'installation est considérable. Les systèmes qui constituent le meilleur compromis sont des systèmes développés au cours des dernières années aux États-Unis, où l'eau est une véritable contrainte dans les États du sud, et en particulier du sud-ouest, avec des irrigations à l'aide de très grandes rampes, l'eau tombant par un système de basse pression. L'inconvénient est que cela irrigue relativement doucement. Ce sont de grands systèmes, mais la perte par vaporisation est inférieure à 5 %.

Il ne faut pas non plus oublier tout ce qui est perdu dans les réseaux d'adduction. On en a parlé ces derniers jours, avec des communes qui subissent jusqu'à 50 % de perte. Ce qui est critique, c'est qu'on commence par nettoyer l'eau pour la perdre. Cette question est fondamentale. On peut faire le pendant avec les problématiques alimentaires, où 30 % de tout ce qu'on produit est jeté. C'est pareil pour l'eau. Comment jouer là-dessus ?

Un autre élément réside dans la question de l'augmentation des réserves utiles mises à disposition des agriculteurs. Même si je travaille à Paris, je vis en Poitou-Charentes, à 20 kilomètres de Sainte-Soline. La mégabassine de Sainte-Soline représente 600 000 mètres cubes. Compte tenu de ce que je disais sur les besoins en irrigation d'une culture comme le maïs, qui consomme beaucoup d'eau les années extrêmement sèches, il y a là assez d'eau pour irriguer 300 hectares. Cela apparaît gigantesque pour une surface irriguée très faible. La question est donc de savoir ce que nous voulons faire.

Il existe deux façons de regarder les choses, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre. La première est de se demander si on doit avoir ces volumes pour alimenter une production de maïs ou si on utilise la bassine pour sécuriser les cultures en cas d'aléas interannuels très forts.

Dans le premier cas, on répond à la tendance moyenne, dans le deuxième cas, on couvre le risque. Cette question est centrale dans les questions de changement climatique. Le changement climatique a un effet tendanciel mais connaît surtout, sur les vingt prochaines années, des variations interannuelles très fortes. On peut se retrouver dans une configuration où des agriculteurs vont investir collectivement sur de grandes bassines d'eau. Ils vont augmenter l'eau disponible et peuvent augmenter la surface qu'ils veulent irriguer. Cela veut dire que les années extrêmement difficiles, ils vont être encore plus en difficulté sur des surfaces plus grandes. Comment gérer ce point ?

Dans le cas présent, on donne à l'eau un statut privé, mais l'eau constitue un bien commun. Le fait de réfléchir à l'eau comme à un bien commun change-t-il la donne ? Cela rejoint la question que vous posiez sur la réduction des produits phytosanitaires.

Si on prélève un bien commun, on pourrait aussi se demander ce que l'on apporte en échange. On pourrait imaginer que, dans certains territoires, le bien commun soit le travail et l'activité économique. Partant de là, quel type de culture irrigue-t-on ? Irrigue-t-on une culture destinée à des grains qui sont exportés – auquel cas des agriculteurs y travaillent, et c'est tout à fait légitime –, ou s'agit-il d'une activité économique qui, localement, va générer énormément de main-d'œuvre, comme le maraîchage ou, dans la région de Sainte-Soline, la

production de semences, qui génère énormément d'activité économique et de main-d'œuvre locale ?

La notion de bien commun, en agriculture, permet, sur des sujets qui comportaient autrefois peu de contraintes, de revisiter plusieurs façons de penser. Cela nous oblige surtout à les travailler autrement, collectivement. Je mentionnais tout à l'heure les territoires d'innovation, où il s'agit de regrouper tous les acteurs, y compris les « bénéficiaires indirects », terminologie canadienne qui désigne en général plutôt ceux qui souffrent, pour mettre tout ce petit monde autour de la table afin de construire un autre scénario. Cette notion de bien commun est extrêmement importante.

La pénurie de main-d'œuvre est un vrai sujet. Globalement, cette question s'inscrit dans le cadre de la transmission des exploitations. Environ 50 % des agriculteurs quitteront potentiellement leur activité dans les sept à dix prochaines années, libérant des surfaces considérables. Cela va-t-il servir à l'agrandissement des exploitations, auquel cas on va connaître une augmentation de la pression sur la main-d'œuvre, ou parvient-on à avoir des jeunes qui ne soient pas exclusivement les successeurs de leurs parents ? Comment arrive-t-on à donner une vision optimiste de l'agriculture ?

L'épandage par drone n'est qu'une réponse. Je ne dis pas qu'on fixe comme seule perspective aux agriculteurs de se tuer à la tâche. La question est d'avoir un travail et un revenu décent et de mobiliser les techniques en regard. Il faut utiliser toutes les technologies possibles, sans penser que la technologie va résoudre toutes les contraintes. Le métier d'agriculteur a du sens, mais on ne peut se dire qu'on est là pour souffrir.

Madame Artigalas, vous avez posé la question de la modification des organisations et du rôle des applications numériques. C'est effectivement un levier de la transformation dans le cadre des discussions qu'on a eues pour le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles (Ploaa).

Nous avons suggéré de considérer que les outils d'aide à la décision constituent une accréation de connaissances. Pour réaliser un outil d'aide à la décision, vous agrégez toutes les connaissances disponibles et, si vous le faites évoluer, vous prenez les connaissances au fur et à mesure qu'elles arrivent et les intégrez. Pourrait-on imaginer des packages d'outils d'aide à la décision qui seraient mis à disposition des agriculteurs au moment où ils s'installent ? De la même façon qu'on fait des dotations aux jeunes agriculteurs, on ferait ce genre de dotation, le tout étant de savoir comment faire remonter des informations sur les pratiques.

Cela peut conduire à des sortes de jumeaux numériques d'exploitations. Un certain nombre d'outils d'aide à la décision existent aujourd'hui. Ils sont très souvent assez partiels. La question est de savoir comment faire des ensembles plus globaux pour intégrer des approches systémiques là où, jusqu'à présent, on a plutôt fait le contraire. Je pense qu'il y a là un champ tout à fait intéressant.

Plusieurs d'entre vous ont mentionné le S-métolachlore, herbicide qui a été extrêmement utilisé du fait de son faible coût. Il a généré ses propres résistances. Il nécessitait de maintenir des doses relativement élevées. C'est pourquoi les réductions de doses homologuées n'ont pas fonctionné. Il y a beaucoup de résidus et, en particulier, dans les sols avec des strates de filtration assez limitées. C'est pour cela qu'on le retrouve beaucoup en Bretagne, sur des sols qui sont issus d'arène granitique.

Nous avons mené, dans le cadre de travaux pour l'État, un travail d'évaluation comparative sur ce produit pour savoir s'il existe des alternatives chimiques et non chimiques. C'est un produit pour lequel il existe des alternatives chimiques. C'est ce qui porte une partie de la décision de l'Anses.

Cette question présente intrinsèquement une difficulté : le volume des deux herbicides équivalents qui restent va augmenter très brutalement. Dans cinq ans, on sera face au mur. Cela pose la question de la façon même dont le règlement 1107/2009, publié en 2009 mais pensé avant, a été conçu. On a considéré qu'il y aurait toujours des molécules de substitution. La façon dont on l'évalue est donc quelque peu pervertie.

Nous avons proposé aux services de l'État, plutôt que de réfléchir molécule par molécule, de penser par groupes de molécules. Dans le cas du S-métolachlore, il s'agit de considérer l'usage de tous les herbicides à effets racinaires utilisés sur les cultures sarclées. Dans ce cas, la meilleure des options n'est pas de retirer les molécules, mais de prévoir un abaissement des doses homologuées, le temps que d'autres logiques puissent arriver. Comment réduire les doses homologuées sans faire émerger des résistances ? Il convient de ne pas désherber la totalité des surfaces. S'agissant de cultures sarclées, il faut obligatoirement mettre en œuvre des logiques de désherbinage avec des outils adaptés. Il n'existe qu'une culture pour laquelle ce n'est pas possible.

La difficulté que l'on a aujourd'hui avec les produits chimiques, c'est qu'on les considère comme un intrant et non comme relevant de la santé des plantes. Si vous allez chez votre médecin et qu'il vous donne une ordonnance pour un antibiotique, vous ne pouvez pas aller dans dix pharmacies différentes pour obtenir dix boîtes. Si vous avez du S-métolachlore, vous pouvez aller où vous voulez récupérer les quantités que vous voulez. Il faut qu'on change notre vision à ce sujet. Je ne suis pas favorable à une police dans ce domaine, mais comment l'encadrer ?

C'est un état d'esprit qui changera lorsqu'il existera des options. Le retrait de molécules n'est sans doute pas la meilleure des options aujourd'hui. Il faut le faire pour certaines afin d'envoyer un signal mais, pour d'autres, l'impact est beaucoup trop fort.

Pour ce qui est de la vie des sols, le Groupement d'intérêt scientifique sur les sols (GIS Sol) regroupe toutes les analyses qui sont faites sur l'ensemble des sols de France, avec les teneurs en matière organique, les réserves utiles, les teneurs de tous les composés que vous souhaitez. Chaque fois qu'un agriculteur fait une analyse de sol, la donnée peut remonter et le système s'enrichit. Il existe aussi une analyse des micro-organismes dans les sols mesurée par la quantification de l'ADN bactérien des sols.

L'élevage joue un rôle effectivement considérable dans ces sols, grâce à deux mécanismes différents. Quand on parle d'élevage, on parle toujours d'élevage herbivore, les porcs et les volailles n'ayant pratiquement aucun effet étant donné qu'ils se nourrissent de grains. En France, environ 9 millions d'hectares de prairies sont consommés par des herbivores, auxquels il faut ajouter 1,5 million d'hectares de maïs. Les prairies, en tant que telles, du fait que ce sont des structures pérennes, augmentent les restitutions de carbone au sol.

Pour maintenir le carbone dans les sols français, il faut restituer en moyenne, sous nos climats, 1,9 tonne de carbone par hectare et par an, sans quoi les micro-organismes du sol passent leur temps à manger du carbone.

Les prairies le font très bien. Si vous faites de l'élevage, vous avez plus de prairies. On peut aussi faire de l'élevage de ruminants uniquement avec du maïs, auquel cas cela ne s'applique pas.

Un des enjeux majeurs reste la gestion de ces prairies. Si on veut plus de prairies, il faut augmenter la production. Il existe par ailleurs un défi considérable en matière de composition floristique des prairies. Des prairies uniquement composées de graminées ne sont pas une bonne chose, les prairies associant graminées et légumineuses étant nettement meilleures.

Cela établit un lien avec une autre question que vous avez posée sur les émissions de gaz à effet de serre. Pourquoi en veut-on au méthane des vaches ? La vache émet du méthane parce que son rumen lui permet de dégrader de la cellulose, ce que nous sommes totalement incapables de faire. Or le mécanisme de dégradation de la cellulose conduit à l'émission de méthane.

Des travaux portent aujourd'hui sur la recherche d'additifs alimentaires. L'un d'eux est sur le marché. Il s'agit du Bovaer, dont la molécule est le 3-NOP, qui modifie un tout petit peu l'équilibre des bactéries du rumen et fait baisser la population de bactéries méthanogènes.

Est-ce pertinent de mettre la pression sur le méthane des vaches ? La réponse est non à l'échelle globale, parce qu'on sait que les ruminants n'émettent aujourd'hui pas plus de méthane qu'il y a douze ans. Or douze ans, c'est la durée de vie du méthane dans l'air. Cependant, si vous voulez une politique publique où on constate un effondrement rapide des émissions de gaz à effet de serre, on doit cibler ce qui a un effet majeur. Le pouvoir de réchauffement global du méthane est de 30, mais le temps de résidence est court.

Pour autant, les ruminants ne sont pas totalement dédouanés. En moyenne, si vous faites du lait et de la viande, vous avez besoin de 4 à 5 kilos de protéines végétales pour faire un kilo de protéines animales. Le poids des ruminants, en termes d'émissions de gaz à effet de serre, provient beaucoup plus du protoxyde d'azote lié à la culture des végétaux qu'aux émissions de méthane.

Cet azote peut venir des légumineuses, auquel cas il n'y a pas d'émission de protoxyde d'azote liée à la fertilisation, mais celui-ci peut venir du recyclage des effluents d'élevage. Entre les engrais minéraux et les engrais organiques, le coefficient d'émission différentiel est de 2,5 : pour les premiers, 1,5 % est perdu sous forme de protoxyde d'azote et, pour les seconds, 0,6 %.

Une des voies pour résoudre le problème consiste à réfléchir au couplage entre production animale et production végétale. La particularité de territoires comme la France vient du fait qu'on les a géographiquement séparés. Les élevages sont dans certaines régions et les grandes cultures se trouvent ailleurs.

Quelles sont les marges de manœuvre sur la déspecialisation des territoires ? On peut éventuellement déspecialiser les exploitations, mais cela suppose d'y associer une usine. C'est pourquoi toutes nos réflexions traitent de l'ensemble du bloc, depuis la production jusqu'à la consommation, avec cette étape intermédiaire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci infiniment pour cette audition passionnante, qui a suscité l'intérêt des uns et les autres.

J'ai bien compris ce que vous nous avez expliqué sur la recherche globale que vous menez sur les écosystèmes entiers, qui me paraît être intéressante. Chacun a des appréciations différentes, mais je crois que nous allons dans le même sens.

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 24 mai 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Audition de MM. Bruno Arcadipane, président, Philippe Lengrand, vice-président, et Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement Groupe

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Bruno Arcadipane, président d'Action Logement Groupe, au nom du Mouvement des entreprises de France (Medef), accompagné de M. Philippe Lengrand, vice-président, au nom de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), et de Mme Nadia Bouyer, directrice générale, pour faire le point sur la situation du groupe paritaire et sur les négociations avec le Gouvernement en vue de la conclusion de la convention quinquennale.

Notre commission suit avec attention le devenir du groupe Action Logement, qui fêtera cet été ses 70 ans et détient plus d'un million de logements sociaux. Nous le considérons comme un élément central du pacte social d'après-guerre et comme appartenant au patrimoine de la Nation, du fait de son importance dans nos territoires.

Dans un contexte de crise du logement et de pouvoir d'achat en berne, nous sommes convaincus que l'investissement des entreprises pour le logement des salariés reste d'actualité. Nombre d'entreprises construisent d'ailleurs aujourd'hui directement des logements pour leurs salariés ; ce n'est pas bon signe. Le Président de la République courtise les grands groupes étrangers pour réindustrialiser notre pays ; nous voudrions que, comme nous, il soit soucieux de défendre la première foncière européenne et française, c'est-à-dire Action Logement.

La menace du démantèlement du groupe ressurgit aujourd'hui au travers du classement en administration publique (APU), en août dernier par l'Insee, de la filiale Action Logement Service (ALS), qui, notamment, collecte et distribue la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec). Cette mesure d'apparence statistique et technique revêt en réalité un caractère stratégique : considérant que les ressources – Peec et emplois d'ALS – auraient un caractère public, il conviendrait de rattacher cette entité à la comptabilité publique selon les normes européennes.

Or, sauf exception prévue par la loi, une APU ne peut plus faire que des emprunts de trésorerie sur douze mois maximum, Bercy s'immisçant dans sa gestion pour garantir

l'équilibre des ressources et des emplois, comme dans un ministère. Cela reviendrait donc à détacher ALS du reste du groupe, en mettant la Peec et sa gestion sous tutelle directe de l'État et non plus des partenaires sociaux.

Action Logement a formulé un recours gracieux, puis un recours contentieux contre la décision du directeur général de l'Insee. Où en êtes-vous, monsieur le président, de cette procédure ? Par ailleurs, le ministre des comptes publics devait prendre acte par arrêté de cette décision, en inscrivant ALS sur la liste des organismes divers d'administration centrale (Odac), ce qu'il n'a pas encore fait. Qu'est-il ressorti de votre récente entrevue avec Bruno Le Maire à ce sujet ?

Parallèlement à ces discussions difficiles, Action Logement est toujours en négociation avec le Gouvernement pour la conclusion de sa convention quinquennale. Or il semblerait, vu de l'extérieur, qu'il n'y ait plus de calendrier. L'Union sociale pour l'habitat (USH) attend son « pacte de confiance », promis depuis un an. Les acteurs de l'immobilier attendent les arbitrages et, de Conseil national de la refondation (CNR) en « conférence des parties », c'est tout un secteur économique qui a l'impression d'être négligé. Le logement est pourtant le premier poste budgétaire des Français.

Qu'en est-il enfin de la convention quinquennale et des futurs emplois des ressources du groupe, alors que les lettres de cadrage en vue du prochain budget annoncent 5 % d'économies, portant en elles l'idée de ponctionner à nouveau Action Logement ?

M. Bruno Arcadipane, président d'Action Logement. – Mesdames, messieurs les sénateurs, votre présence nombreuse ce matin montre la gravité de la situation, ainsi que l'intérêt du Sénat pour le monde du logement, qui vit des moments difficiles.

Si nous espérons fêter, en juillet prochain, les 70 ans d'Action Logement dans des conditions normales, je le dis avec gravité : en touchant, au travers d'ALS, au cœur du réacteur et au financement du logement social, on touche au groupe tout entier et à ses 19 000 salariés.

La structure d'Action Logement, plus grosse foncière d'Europe avec 100 milliards d'euros d'actifs et 1,1 million de logements, est aujourd'hui particulièrement efficiente. Né de l'idée de quelques industriels nordistes – financer les logements de leurs salariés –, notre groupe paritaire a beaucoup évolué. Depuis 2017, nous puisons toutes nos ressources, pas seulement financières, au sein même des territoires. Nous sommes ainsi le groupe d'investissement le plus proche des territoires, que ce soit dans le Nord, à Marseille, Mamoudzou, Pointe-à-Pitre, Saint-Pierre-et-Miquelon ou encore à Saint-Martin.

Or c'est ce lien avec les territoires, que nous continuons à développer avec force et détermination, que l'on veut aujourd'hui remettre en cause. Notre ressource est collectée par ALS dans un souci d'efficience, pour un montant quatre fois inférieur à celui de l'Urssaf. Je me souviens l'avoir dit ici : il n'est pas possible que nous soyons « urssafisés ». Cela a été admis à de maintes reprises, notamment par M. Dussopt, qui voulait « urssafiser » la collecte.

La question ressurgit aujourd'hui : la transformation d'ALS en APU et, à terme, en Odac, bloquerait totalement notre capacité d'emprunt. Or, on ne peut rien faire dans l'immobilier avec une capacité d'emprunt à un an et encore moins avec l'épée de Damoclès que serait une décision budgétaire annuelle ne nous autorisant plus à emprunter.

Le Sénat, qui, comme nous, défend la France de tous les territoires, en conviendra : le moment est essentiel pour le groupe, pour le logement social et pour la France. La transformation d'Action Logement en APU relève de la politique du nœud coulant. Demain, notre groupe sera étranglé financièrement, avec des conséquences pour l'ensemble du secteur.

L'efficiencia se mesure. Ces dernières années, nous avons mis en place une nouvelle équipe, dirigée par Nadia Bouyer, mais aussi tout un ensemble de curseurs. En 2017, les partenaires sociaux nous donnaient comme mission de doubler notre capacité de production. L'objectif a été atteint, avec 50 000 logements produits cette année et un logement social sur trois construit par nos soins. Nous avons également amélioré notre niveau de performance de plus de 50 %. Plus de 800 000 aides par an sont attribuées aux salariés !

Si le groupe a été modernisé, son ADN – le lien emploi-logement – reste inchangé. Aussi, imaginez mon émotion lorsque le ministre Attal a annoncé que les deux coups de rabot de cette année porteront sur le ministère de l'emploi et sur celui du logement ! En tant que représentant du Medef, je dois des comptes à mes pairs entrepreneurs. Toutes les fédérations ont des besoins de recrutement et Action Logement représente à cet égard un outil essentiel. Aujourd'hui, on vient expliquer à M. Lengrand, ancien patron de la CFDT Île-de-France, que d'autres que lui pourraient mieux connaître les besoins des salariés ! On vient nous expliquer à nous, patronat et syndicats salariés, que l'on pourrait demain décider à notre place et mieux que nous !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est ce qu'ils font pour les retraites !

M. Bruno Arcadipane. – Un peu d'humilité ! Nous avons des centaines de mandataires issus d'organisations syndicales et patronales dans les territoires. Notre conseil d'administration est démultiplié dans toutes les régions de France. Action Logement puise ses ressources financières et intellectuelles dans les territoires, c'est une singularité. Notre efficacité a été mesurée et les résultats communiqués au plus haut niveau de l'État dans une transparence totale. De plus, trois commissaires du Gouvernement étant présents dans les conseils d'administration de nos principales structures, les ministres des finances, du budget et du logement ne peuvent ignorer la moindre décision que nous prenons. Pourquoi aller plus loin en transformant Action Logement Services en administration publique ? Pourquoi imaginer demain faire à notre place ? C'est impensable pour les partenaires sociaux, comme pour les 19 000 salariés, pour qui la situation est très anxiogène.

Mettez-vous à la place des entreprises qui ne parviennent plus à recruter ! Que se passerait-il si demain, la nouvelle convention quinquennale (NCQ) était une nouvelle fois reportée ? Nous allons signer dans les prochains jours le millionième passeport Visale. Il a fallu du temps pour mettre en place ce dispositif, que le chef de l'État lui-même a qualifié de formidable.

Dans le cadre de la nouvelle convention quinquennale, nous proposons de doubler, à deux millions, le nombre de jeunes salariés et d'étudiants bénéficiant de cette garantie. Nous proposons de développer encore notre capacité à faire. Le marché de la construction est au pied du mur et rien ne se passe ! Nous sommes venus vous demander une fois de plus votre soutien. Continuez à nous donner le droit de faire notre métier ! Si nous n'avons plus les moyens, demain, de soutenir la mobilité, que dirons-nous aux chefs d'entreprise ou aux salariés qui veulent déménager ? Je rappelle qu'un salarié sur deux en mobilité refuse un emploi s'il n'a pas de logement.

On veut nous obliger à soutenir financièrement les politiques nationales. Mais nous n'avons attendu personne pour le faire ! Nous sommes le premier acteur et financeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) depuis le premier jour et on nous dit d'en faire encore plus !

Action Logement ne peut pas être un distributeur automatique ! Nous avons des milliers de salariés, qui travaillent au service d'autres salariés. Si demain nous ne faisons que donner de l'argent à l'Anru, à l'Anah ou au Fonds national des aides à la pierre (Fnap), pour la première fois de l'histoire, nous devons fermer notre filiale de la mobilité. « Ma nouvelle ville » fait aujourd'hui l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Nous n'avons pas le choix, car un groupe paritaire doit être responsable, et prendre des décisions parfois très graves. De tous mes vœux, je souhaite que la trésorerie d'Action Logement ne soit pas centralisée, que l'urssafisation de la Peec ne soit pas réalisée, que ce décret ne soit jamais signé, que l'on nous laisse travailler et emprunter. Si demain nous devons bénéficier d'une dérogation pour avoir le droit d'emprunter, la situation serait grave : allons-nous être obligés d'emprunter à l'Agence France Trésor (AFT), auprès de l'État ? Est-ce cela que vous souhaitez ? En tous cas, les sept partenaires sociaux, à l'unanimité, sont tous vent debout contre cette possibilité ; ils ont tous réagi publiquement.

Il y a un antagonisme entre certaines prises de position : on a applaudi les salariés de première ligne, les personnels de santé et les caissiers, mais si demain nous ne pouvons plus les loger, comment faire ?

Lorsque j'annonce que nous sommes prêts à baisser à 1 % le taux d'intérêt du prêt Accession pour favoriser l'accès à la propriété, je ne fais pas plaisir au monde bancaire, mais il faut aider, sortir les meilleurs dossiers du parc social pour y intégrer d'autres populations. Aujourd'hui, nous n'arrivons plus à loger les gens : il faut plus de huit ans pour obtenir un logement social à Paris. Comment en est-on arrivés là ? Le fichier du système informatique national d'enregistrement (SNE), qui regroupe les demandeurs de logements sociaux, comportait 1,4 million de personnes en 2017, contre 2,4 millions aujourd'hui ; l'augmentation est de 100 000 personnes par an ! Et on veut empêcher notre action ? Cela n'est pas possible.

M. Philippe Lengrand. – Je vous remercie de cette invitation, ainsi que, madame la présidente, de vos propos introductifs qui correspondent bien à la réalité.

Nous fêtons les 70 ans du « 1 % logement » ; j'aurais préféré un contexte différent à cet anniversaire, mais vous connaissez la difficile situation à laquelle nous devons faire face.

Action Logement est un groupe d'économie sociale et solidaire, atypique à plus d'un titre. C'est un groupe totalement paritaire – il n'y en a d'ailleurs plus tant que cela dans notre pays – qui a décidé d'épouser son époque. Le groupe s'est profondément réformé ces dernières années pour être plus efficace et avoir des résultats au bénéfice des entreprises, des salariés et des territoires. Force est de constater que les résultats sont au rendez-vous : malgré toutes les péripéties politiques rencontrées par notre groupe depuis plus d'un an, nos équipes obtiennent des résultats. Sur le plan de l'immobilier, nous possédons 1,2 million de logements sociaux, très sociaux ou intermédiaires. Nous avons pris des engagements forts en matière de rénovation énergétique, priorité d'aujourd'hui et de demain – nous sommes moteurs dans ce domaine. Ces dernières années, nous avons également assuré un tiers de la production de logements sociaux.

Sur le plan des services, nous assurons près de 800 000 services divers pour les salariés. En tant que syndicaliste, je peux vous le dire : Action Logement parle aux salariés. En plus de Visale, il faut prendre en compte l'accès sociale à la propriété, ainsi que diverses aides, comme un dispositif d'aide aux impayés de loyer après le covid ou un fonds énergie. Le groupe est donc moteur, tant pour l'immobilier que pour les services.

Où en est-on aujourd'hui ? Cela fait plus d'un an que cela dure. La nouvelle convention quinquennale devrait être mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier dernier, mais fin mai, ce n'est toujours pas le cas...

Au printemps de l'année dernière, les partenaires sociaux, c'est-à-dire les cinq organisations syndicales représentatives et les organisations patronales, le Medef et la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), ont mené de vrais débats, en confrontant leurs visions divergentes. J'insiste sur ce point : notre groupe sert aussi à faire fonctionner la démocratie. Notre force, c'est de mettre l'ensemble des acteurs autour de la table, pour qu'ils construisent des compromis – je regrette d'ailleurs que le Gouvernement ait un peu perdu cette culture du compromis...

Voici le cœur de nos difficultés : la question n'est pas que technique, mais concerne les compromis trouvés. Les partenaires sociaux dépassent leurs différences au sein d'Action logement, car sur des enjeux comme l'emploi, l'avenir du logement et de nos territoires, il faut parvenir à trouver des compromis.

Une fois parvenus à un accord équilibré, nous avons porté ces propositions auprès de l'État et des ministres concernés, MM. Béchu et Klein. De notre côté, nous avons fait de gros efforts pour baisser nos emplois, et réduire le nombre de salariés aidés. C'est concret : 300 millions d'euros ponctionnés, c'est 25 000 salariés qui ne recevront pas d'aides. Derrière les chiffres, il y a la vraie vie, des entreprises, des territoires, des salariés. En aucun cas nous n'avons touché à notre participation aux politiques publiques – qui a d'ailleurs plutôt augmenté, et il est nécessaire que notre groupe participe aux politiques publiques, que cela soit l'Anru ou le programme Action Cœur de ville (ACV). En matière de mixité sociale, notre rôle est important : l'enjeu est que les salariés retrouvent des quartiers et des villes.

Les négociations coïncident sur le classement en APU, sur le niveau d'endettement autorisé, et sur une augmentation supplémentaire des politiques publiques. Les difficultés, réelles, ne sont pas résorbées. Nous avons des réunions presque toutes les semaines, et il est difficile de savoir si nous avancerons.

Le classement en APU touche à notre possibilité d'endettement à long terme, dont nous avons besoin. Il a aussi une conséquence politique derrière : quel sera le rôle des partenaires sociaux ? Les choses ne semblent pas évoluer dans le sens que nous souhaitons... Le niveau d'endettement est crucial pour que notre groupe continue la rénovation énergétique, la construction et les services aux salariés. Je crains que l'on ne rabote les services pour les salariés, ce qui n'est pas acceptable pour les organisations syndicales.

Il y a un nouveau développement économique, et un souci de réindustrialiser la France. Nous participons notamment au financement du canal Seine-Nord, pour le développement des Hauts-de-France et de la métropole de Dunkerque. Des entreprises et un territoire vont revivre, des emplois seront créés. Mais où seront logés les salariés, comment, et avec qui ? Le rôle d'Action logement est essentiel. Les élus locaux, des régions ou des collectivités territoriales, en ont d'ailleurs bien conscience : tout le monde attend une

participation que nous sommes prêts à assumer, car les enjeux sont énormes, le logement est en crise, et parce que nous pouvons être un acteur efficace pour répondre à la crise du logement ainsi qu'aux objectifs de développement économique et de rénovation énergétique.

Les partenaires sociaux sont tous bénévoles, dans cette histoire : nous défendons notre groupe, le « 1 % logement », Action Logement. Mais en défendant le groupe, on défend aussi la spécificité du logement social à la française. C'est très important, dans ce contexte difficile : nous sommes des acteurs déterminés, aux objectifs précis, aux propositions efficaces, que nous continuerons à défendre dans les semaines à venir – avec votre soutien, nous l'espérons.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Vous savez combien, au Sénat, nous sommes attachés à la question : nous l'avons démontré lorsque le Gouvernement cherchait à réformer Action logement en voulant légiférer uniquement par ordonnance. À l'initiative de la présidente, une mission flash transpartisane avait été mise en œuvre avec Marie-Noëlle Lienemann, Valérie Létard, Viviane Artigalas et moi-même, pour faire reculer le Gouvernement.

Vos interventions montrent à quel point votre groupe, mais aussi, de manière plus générale, la politique du logement sont dans le collimateur du Gouvernement. Depuis 2017, Emmanuel Macron et les gouvernements successifs ont négligé cette politique, aboutissant à cette crise du logement sans précédent. Le Gouvernement n'a eu comme vision que l'objectif de réduire les dépenses publiques, considérant que la politique du logement coûtait trop cher. Récemment, le chef de l'État fustigeait un système de « surdépenses publiques pour de l'inefficacité collective ». Nous ne cessons de dénoncer ces positions, aux répercussions graves sur les territoires, les entreprises et les salariés.

La crise du logement fait l'objet de nombreuses tribunes et de réactions ; l'intervention récente du président du Medef, Geoffroy Roux de Bézieux, a été remarquée. Comment les difficultés actuelles du secteur de la construction sont-elles perçues par votre groupe, et comment se traduisent-elles dans votre production ? Monsieur le président, vous avez évoqué les 50 000 logements construits cette année, en nette augmentation depuis 2017. Comme elle l'avait fait lors de la crise sanitaire, votre groupe pourra-t-il jouer un rôle contracyclique, à l'instar de CDC Habitat, ou votre groupe sera-t-il malheureusement empêché par l'absence de convention quinquennale et de visibilité concernant ses ressources ?

Au Sénat est actuellement menée une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, que j'ai l'honneur de présider. Nous avons récemment visité un chantier mené par l'une de vos filiales à L'Isle-d'Abeau, dans le département de l'Isère. Le coût de la rénovation énergétique s'élève à 60 000 euros par logement. Serez-vous en mesure de faire face à de telles hausses, sans abandonner la construction neuve ? Nous sommes inquiets, car nous entendons monter une petite musique selon laquelle nous n'aurions plus besoin de construire de nouveaux logements. Or il est primordial d'agir sur les deux piliers que sont la rénovation énergétique et la construction. Que pensez-vous du concept de seconde vie des bâtiments sur lequel un appel à manifestation d'intérêt (AMI) vient d'être lancé ?

À l'automne dernier, le Gouvernement a décidé de prolonger le prélèvement de 300 millions d'euros sur les ressources d'Action Logement au profit du Fonds national des aides à la pierre, le FNAP. Cette initiative a divisé les acteurs du logement social, certains

regrettant le manque de transparence dans la répartition de la Péc. Alors que le prochain projet de loi de finances (PLF) est en cours de préparation, ces difficultés sont-elles aplanies ?

Depuis la crise sanitaire, il est difficile de recruter des emplois saisonniers. Avant tout, les entreprises doivent être en mesure de proposer un logement à leurs salariés, notamment dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration. À ce sujet, Action Logement mène de nombreuses expérimentations, telles que la cohabitation intergénérationnelle, l'ouverture de résidences réservées aux saisonniers, par le biais de votre filiale In'li. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Mme Valérie Létard. – Je remercie les trois intervenants pour leur présentation.

Action Logement, qui vient de fêter ses 70 ans, est l'héritier du pacte social d'après-guerre. Ces années étaient alors marquées par l'intelligence collective des relations entre l'État et le monde du paritarisme en faveur du logement. Il nous faut protéger cet héritage : les corps intermédiaires sont essentiels.

Les entreprises et les salariés sont au cœur de votre mission : il faut agir au plus près des territoires, avec les élus, alors qu'une profonde mutation s'amorce en raison du changement climatique. Il faut réinventer un modèle de financement afin d'engager la rénovation thermique des logements et de construire des bâtiments plus économes en énergie.

Grâce à votre expérience et à votre puissance de feu, vous montrez également que le paritarisme est en mesure de répondre aux besoins de manière efficace. Voilà quelques jours, j'étais à Dunkerque : le Président de la République a rappelé que les projets d'immenses usines de batteries au profit de l'industrie verte supposaient de construire 20 000 logements d'ici trois à cinq ans sur ce territoire pour accueillir les nouveaux salariés et leur famille. Les Hauts-de-France comptent quatre projets de *gigafactories* : je vous laisse imaginer les besoins de logement dans ma région. Avant cette réunion, nous avions une réunion sur le « zéro artificialisation nette » (ZAN) : bien sûr, il faut rénover les logements existants, mais cela ne sera pas suffisant. Classer Action Logement en APU est inacceptable, alors que cet organisme a besoin de marges de manœuvre financières. J'ajoute que les comptes d'Action Logement ont été redressés depuis de nombreuses années.

Aujourd'hui, le Gouvernement en vient à opposer les acteurs du logement, dans le seul but de régler des problèmes budgétaires. Par exemple, pour financer le logement social, il cherche des économies auprès d'un autre acteur du logement. L'État doit prendre toute sa part dans le défi du logement. Or Gabriel Attal a prévu de faire de l'emploi et du logement la variable d'ajustement du prochain projet de loi de finances : est-ce bien raisonnable ? Comment agir sans le soutien d'Action Logement ?

Christophe Béchu et Olivier Klein ont travaillé la copie de la nouvelle convention quinquennale avec vous : le Président de la République, la Première ministre et le ministre du budget doivent désormais entendre qu'il est temps de la signer.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, les structures paritaires ont été désossées. Or elles font partie de l'ADN du modèle français, issu de l'après-guerre – nous devons nous arc-bouter pour le conserver. Ce n'est pas Bercy qui favorisera une utilisation des fonds adaptée à l'intérêt général, à nos territoires et aux besoins de la population. Ce ministère a développé une telle vision financiarisée que leur seul but est de faire des économies.

Cela dit, le financement d'Action Logement est opéré par un prélèvement obligatoire. Ainsi, l'organisme n'est pas un acteur comme les autres : il doit défendre l'intérêt général, et non seulement un seul acteur. À juste titre, vous nous avez indiqué que la production de HLM a été doublée. Mais Action Logement bénéficie d'un accès aisé aux fonds propres et à plusieurs types de subventions, ce qui n'est pas le cas d'autres organismes. Le rapport de la Cour des comptes a bien montré que les fonds à la disposition d'Action Logement n'étaient pas équitablement répartis entre tous les acteurs du monde des HLM. Il faut que les choses évoluent à cet égard.

En outre, le traitement des subventions diffère selon que celles-ci sont versées par le Fnap ou par Action Logement. Dans le premier cas, la subvention obéit à la répartition du contingent public ; dans le second cas, c'est l'organisme qui décide. Certes, de nombreux élus locaux considèrent qu'il est important de loger les salariés, mais ils en logent eux aussi dans leurs offices HLM et dans leurs sociétés anonymes : tout ne doit pas passer par Action Logement. Je suis favorable à l'idée d'une contribution négociée entre l'État et Action Logement au profit du Fnap, en vue de financer le monde HLM. Qu'en pensez-vous ? Lorsqu'il avait créé l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), Jean-Louis Borloo avait instauré la parité entre l'intervention d'Action Logement et celle de l'État. Si cette parité était rétablie, Action Logement aurait largement les moyens de contribuer au Fnap.

Le Président de la République a beau jeu de dire qu'il souhaite s'occuper des classes moyennes, alors qu'il sabre tous les dispositifs de l'accession sociale à la propriété, des outils de promotion sociale.

M. Bruno Arcadipane. – La situation est dramatique : la construction neuve est au point mort et connaît une profonde régression depuis quelques mois. Plus généralement, le secteur est exsangue : la délivrance de permis de construire a diminué de 27 % au premier trimestre. Nous allons nous heurter à un mur, tout en klaxonnant, mais personne ne nous entend.

Or la demande de logements sociaux croît de manière exponentielle et les besoins de rénovation énergétique des logements se multiplient. À cela s'ajoutent l'inflation, les taux qui explosent et la ponction de 1,3 milliard d'euros sur la réduction de loyer de solidarité (RLS). Le constat est simple : en 2023, aucun bailleur social, y compris Action Logement, n'affichera un résultat et un autofinancement positifs : nous sommes à l'os. Tout le monde a fait des efforts pour faire des économies, mais ce n'est plus possible désormais. Retirer un milliard d'euros au monde du logement était peut-être possible durant un quinquennat, mais lui enlever 1,3 milliard d'euros chaque année, avec un total de 10 milliards d'euros depuis 2017, est inacceptable. Comme pour toute entreprise, nous ne pouvons pas descendre en dessous d'un certain seuil : nous y sommes ! Les « dodus dormants », c'est fini depuis longtemps. Actuellement, des structures se demandent comment elles pourront financer des équipements de sécurité comme les ascenseurs.

Le secteur du logement social est depuis toujours à la pointe de l'innovation : comment agir sans financement ? La décarbonation des logements et le ZAN – objectifs louables – sont impossibles à mettre en œuvre. Nous avons besoin de moyens pour assumer nos responsabilités d'utilité publique.

Sur la ressource, nous avons un petit désaccord avec Marie-Noëlle Lienemann. La participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) n'est pas un prélèvement obligatoire : c'est une contribution volontaire obligatoire (CVO). En effet, il y a trois

modalités possibles de versement de la Peec. La première est une contribution financière normale, ce qui pourrait ressembler à un prélèvement, mais c'est très loin de représenter 100 %... De gros groupes préfèrent nous prêter de l'argent sous forme d'un prêt bonifié. C'est parce qu'il existe un actif dans les comptes des entreprises qu'Action Logement est un établissement financier assujéti au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). La troisième possibilité est la construction des logements en direct.

J'irai même plus loin : 100 % de notre ressource vient des entreprises de plus de 50 salariés. L'argent ne nous tombe pas du ciel !

Les entreprises peuvent, demain, donner mandat au futur président du Mouvement des entreprises de France (Medef) pour aller voir le ministre des finances et renégocier afin de faire évoluer la situation. Ce n'est pas l'État qui décide : c'est une discussion.

J'ai très peur que, à force de jouer avec la Peec, on ne fatigue ces très gros contributeurs. On parle de dizaines de millions d'euros de contribution pour certaines structures, de centaines de millions d'euros pour celles qui font des prêts.

Il ne faudrait pas que l'on demande à des entreprises françaises de détruire une partie de leur bilan ! À trop jouer avec le feu, nous finirons par nous brûler.

Que se passerait-il si, demain, Bercy traitait les dossiers à notre place ? Depuis 70 ans, nous avons distribué 100 % de notre recette au service des salariés et de la construction. Je vous garantis que, si les dossiers étaient traités par Bercy, ce ne sera plus 100 %...

Quand la loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) a été votée en 2019, nous avons été impactés à hauteur de 300 millions d'euros par an. À la suite d'un accord signé avec Bruno Le Maire, qui était déjà ministre des finances, nous avons obtenu une compensation, mais cet engagement n'a été respecté qu'une seule année ! Aujourd'hui, on nous dit que l'on va nous donner l'autorisation d'emprunter, que nous ne devons pas avoir peur, que l'on va nous donner une dérogation. Mais pour combien de temps ? La situation est extrêmement grave.

Ce n'est pas l'Insee qui pilote la France ! L'Insee dépend déjà aujourd'hui d'Eurostat, au niveau européen.

Par ailleurs, je rappelle que ni le ministre des finances ni le ministre du budget n'ont de compétence liée sur ce sujet. Il n'y a donc pas d'obligation de signer !

Il existe plein de moyens de redonner du souffle à ce secteur économique – j'ose dire que nous sommes un secteur économique ! Une baisse de la réduction de loyer de solidarité (RLS) pourrait très bien financer un bout du Fnap et un bout de l'Anru ! Pourquoi toujours taper sur les mêmes ? Action Logement pourrait bénéficier de 100 % de sa ressource et l'État reprendre les manettes et remettre de l'argent au pot de l'Anru et du Fnap, chacun dans son rôle et chacun avec ses compétences !

Le sujet des saisonniers nous tient à cœur partout. Nous avons rencontré tout le monde sur les territoires pour savoir comment faire. J'étais récemment avec Bruno Retailleau en Vendée pour rencontrer un constructeur de logements.

De même, avec les *gigafactories* du Dunkerquois et le canal Seine-Nord, ce sont des dizaines de milliers de salariés qui arrivent sur des territoires qui n'ont rien pour les accueillir ! C'est démentiel. Comment peut-on vouloir freiner le premier acteur du secteur lorsque l'on en a tant besoin ?

M. Philippe Lengrand, vice-président d'Action Logement Groupe. – Faut-il opposer la crise du logement et la rénovation énergétique ? Faut-il continuer à construire ? Effectivement, une petite musique se fait entendre aujourd'hui, selon laquelle il ne serait plus nécessaire de construire puisqu'il y aurait suffisamment de logements, certains se fondant, d'ailleurs, sur des projections démographiques à vingt ou trente ans.

Il ne s'agit pas d'opposer les partenaires sociaux et Action Logement. Il faut continuer à construire, parce qu'il y a des besoins. Pourquoi attendre trente ans ? Des millions de personnes attendent un logement dès aujourd'hui. L'urgence est de construire et de rénover. Il faut faire les deux. C'est ce que nous portons politiquement. Financièrement parlant, je ne reviendrai pas sur tout ce qu'on a dit depuis tout à l'heure : si on nous laisse faire, nous pouvons faire les deux et nous ferons les deux, avec les moyens qui sont les nôtres.

Valérie Létard a mis l'accent sur l'opposition au sein de l'univers du logement. Politiquement, il est essentiel d'y prendre garde. Personnellement, je suis extrêmement vigilant sur ce point, parce que je pense que, malgré nos divergences, le monde du logement social doit avancer ensemble. Il doit aussi trouver des compromis. C'est difficile. Je le regrette, d'autant plus que je pense que ce gouvernement est très intelligent et très habile et sait diviser pour mieux régner. De fait, certains sont un peu tombés dans le panneau de la division...

Marie-Noëlle Lienemann a mis en avant l'intérêt général. Depuis que je suis tout jeune et que je milite, y compris dans l'entreprise où j'étais délégué syndical, j'ai toujours mis l'intérêt général au cœur de mes préoccupations et de mes revendications. Je me souviens d'un vieux militant qui m'avait dit qu'avoir le sens de l'intérêt général, c'est se demander si le mur ne va pas tomber lorsque l'une de ses briques nous intéresse. Je pense très franchement qu'Action Logement participe pleinement à l'intérêt général – c'est plus qu'une part ! Notre participation aux politiques publiques ne cesse d'augmenter.

Il faut tout de même que l'on se dise que notre cœur de métier est bien de loger les salariés et de répondre aux besoins des entreprises. Dans la situation qui est la nôtre aujourd'hui, nous essayons de trouver l'équilibre entre les deux. Or force est de constater que, plus les mois et les semaines avancent, plus la part consacrée à l'intérêt général est importante, comme on l'a rappelé sur le Fnap. Très franchement, on peut aussi avoir des divergences sur cette question, y compris entre partenaires sociaux.

Dès le 2 ou le 3 septembre, quand il nous a reçus pour la première fois, j'ai dit au ministre chargé du logement, Olivier Klein, que je n'étais pas opposé à la participation d'Action Logement, mais que, si l'on verse 300 millions d'euros, ce sont 25 000 salariés qui seront pénalisés. On ne peut pas faire comme si cette réalité n'existait pas ! Il faut que nous trouvions les justes équilibres, même si je sais que ce n'est pas facile.

Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement. – La question du logement saisonnier nous est très chère, parce que c'est une préoccupation importante des entreprises aujourd'hui.

Effectivement, la méthode que nous utilisons consiste à partir des besoins du terrain. Aujourd'hui, il n'y a pas de modèle économique prêt à l'emploi sur le logement des saisonniers. Nous testons de nombreux modèles différents.

Ainsi, en Haute-Savoie, nous avons aidé à remettre sur le marché des logements vacants pour des travailleurs saisonniers. Nous sommes également intervenus en faveur du logement modulaire *via* notre filiale 3F Résidences.

Autre exemple : le zoo de Beauval est venu nous voir parce qu'il ne parvenait pas à loger ses centaines de saisonniers à Saint-Aignan. Nous avons réalisé une étude sur l'ensemble du bassin d'emploi, qui comprend notamment les châteaux de la Loire, lesquels étaient confrontés à la même difficulté. Un bouquet de solutions a été apporté. La création d'une résidence de 81 logements dédiés aux saisonniers a ainsi été inaugurée l'année dernière. De telles solutions au long cours nécessitent un peu d'ingénierie. À côté, il faut mettre en place des moyens d'appui pour pouvoir diriger ces saisonniers vers une offre de logements diffuse – logements intergénérationnels, logements du parc privé –, avec un accueil et un accompagnement réalisé, par exemple, par des agences immobilières à vocation sociale - c'est une autre solution.

Ces difficultés se rencontrent dans de nombreux territoires. Je veux citer un autre exemple, celui, à Bandol, d'une résidence de tourisme qui était laissée à l'abandon, mais qui, par chance, était monopropriétaire. À la suite d'une négociation avec notre filiale Unicil, la transformation a comporté une part d'accession en bail réel solidaire (BRS), une part d'accession à prix maîtrisé et une part de locatif. Pour ce dernier, la situation est plus facile sur la côte, en raison de la présence de personnes en alternance en dehors de la saison estivale. Nous avons noué un partenariat avec le centre de formation d'apprentis (CFA), et nous passons par un système d'intermédiation locative, avec une association gestionnaire – Soliha. Nous avons ainsi 25 logements dédiés, et nous parvenons à combiner des deux usages : des saisonniers l'été et des apprentis le reste de l'année. Il faut réussir à trouver de telles solutions aujourd'hui. La situation est plus compliquée en montagne. Il faudrait presque caler des formations d'apprentissage sur les saisons où l'on n'a pas besoin de saisonniers. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas se limiter au seul prisme du logement dans la réflexion.

Nous avons réalisé un guide en interne, mais il n'est pas assez connu. Nous aimerions le diffuser sur les territoires pour montrer les types de solutions possibles – nous en avons discuté avec Mme Dominique Faure.

Il convient d'ouvrir des pistes de réflexion, notamment sur la sécurisation à apporter au dispositif Visale, compte tenu des inquiétudes que peuvent susciter les risques de dégradations.

Nous pourrions, à mon avis, entrer assez rapidement dans l'opérationnel sur ces sujets, mais nous n'avons pas de modèle général. C'est la difficulté que nous devons résoudre pour le logement saisonnier.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Merci beaucoup pour tous ces éléments.

Le classement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) parmi les organismes divers d'administration centrale (Odac) a eu des conséquences sur l'immobilier dans l'enseignement français à l'étranger. Il a eu pour répercussion une très grande difficulté à procéder à l'extension du réseau – Jean-Pierre Bansard et Évelyne Renaud

Garabédian peuvent en attester. On voit bien les conséquences d'un tel classement, en termes de financements, au-delà d'un an.

Peut-être faudrait-il faire un plaidoyer pour un dispositif auquel vous contribuez, celui des agences départementales d'information sur le logement (Adil).

Je le vois dans l'Yonne, où une petite équipe d'une dizaine de personnes réalise plus de 10 000 consultations par an. Elle bénéficie, entre autres sources de financement, de financements d'Action Logement. Les intéressés s'inquiètent de la pérennisation de la contribution de 9 millions d'euros qui leur est versée depuis plusieurs années – elle n'avait, d'ailleurs, pas été réévaluée.

Pouvez-vous les rassurer sur le partenariat financier construit entre Action Logement et l'Adil ? Au regard des montants en jeu, je pense qu'il est possible d'envoyer ce signal très rapidement.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – En tant que sénateur représentant les Français établis hors de France, je rencontre régulièrement des Français vivant à l'étranger qui nous exposent les problèmes administratifs qu'ils rencontrent.

Le Mobili-Pass a été mis en place pour allouer des aides à des salariés français qui changent de résidence pour un nouveau job. Serait-il envisageable d'étendre ce dispositif aux Français qui décident de rentrer en France parce qu'ils y ont trouvé un emploi, pour les aider dans le cadre de leur déménagement et de la recherche de leur logement ?

Les jeunes Français qui rentrent en France après le bac pour suivre un cursus universitaire rencontrent d'énormes difficultés pour trouver un logement, les bailleurs privés n'acceptant pas la garantie de parents qui vivent à l'étranger, qui ne sont pas imposés et qui ne peuvent justifier de revenus en France. Pourrait-on envisager qu'ils puissent bénéficier du dispositif Visale ? Je pense que oui, mais la difficulté est que, à l'étranger, les Français ne connaissent pas l'existence de Visale. Comment peut-on travailler ensemble pour réfléchir à une solution à ce problème ? Il y a tout de même 560 lycées dans le monde et plus de 5 000 jeunes Français qui rentrent en France après le bac... Peut-on envisager de se rencontrer pour évoquer cette question, afin que je puisse communiquer sur le sujet avec les ambassades, les consulats, les associations d'anciens élèves, les associations de parents d'élèves, les proviseurs de lycée ?

M. Daniel Salmon. Nous partageons bien évidemment votre cri d'alarme sur la situation du logement en France.

Je reviens sur la rénovation thermique. Nous savons que vous bénéficiez d'une force de frappe importante et que vous avez la capacité d'aller très vite. Quels sont les moyens financiers que vous affectez à ces travaux ? Avez-vous bénéficié d'aides de l'État comme MaPrimeRénov' ? Quels sont vos besoins pour accélérer encore ?

M. Franck Montaugé. – Voilà quelques années, face aux propositions de M. Denormandie, notre groupe avait prédit la casse du modèle français de l'habitat social. Nous y sommes !

Quelles sont vos propositions pour rebâtir un nouveau modèle global tenant compte de la transition énergétique ?

Par ailleurs, quelle est votre action à l'égard des territoires ruraux ? Ceux-ci sont confrontés à deux types de problèmes : le logement social temporaire au bénéfice des travailleurs saisonniers et la problématique du ZAN. Pour tenir compte de ce dernier aspect, envisagez-vous de faire porter l'effort sur la rénovation de l'habitat dégradé ou abandonné ?

M. Denis Bouad. Depuis plusieurs années, nous alertons le pays sur la crise qui vient. Vous-même avez parlé de bombe sociale.

Les salariés sont poussés à s'éloigner de plus en plus de leur emploi pour se loger. Il arrive même qu'ils choisissent leur travail en fonction de leur capacité à se loger.

Cela a un impact sur les économies locales, car les employeurs rencontrent de grandes difficultés de recrutement. La question du logement et des mobilités professionnelles doit être mieux prise en considération.

Comment appréhendez-vous ce sujet ? Une coordination entre collectivités locales, employeurs et bailleurs sociaux est-elle envisageable sur nos territoires ?

Enfin, je voudrais vous interroger pour le compte de ma collègue Viviane Artigalas, qui n'a pu être là aujourd'hui, sur le dispositif Mobili-Pass. Sa suppression a été annoncée pour le 30 juin 2023. Pour quelle raison ? Par quoi sera-t-il remplacé ?

M. Franck Menonville. – On assiste à une fragilisation des corps intermédiaires et du paritarisme dans la politique du logement en France. Dans le même temps, on constate une recentralisation pour des questions d'économies budgétaires. À mon avis, il faudrait plutôt faire le contraire, c'est-à-dire faire confiance aux initiatives locales.

Je prends l'exemple de l'OPH de la Meuse, qui était loin de la taille critique et qui avait du mal à assurer ses missions. Les acteurs locaux ont eu l'intelligence collective de se regrouper en créant une société de coordination (SAC) afin de profiter de synergies. Aujourd'hui, nous avons retrouvé une véritable capacité d'action dans le département, notamment pour mettre en œuvre la transition énergétique.

M. Serge Mérillou. – Je reviens sur le problème des passoires thermiques. La loi qui s'applique depuis le 1^{er} janvier ne concerne aujourd'hui que 2 % des logements au plan national, mais, avec l'interdiction en 2025 et 2028 des F et G, la crise va être encore plus terrible. Quelle est la part de votre parc immobilier concernée aujourd'hui ?

Mme Sylviane Noël. – Votre exposé ne nous a pas vraiment rassurés. Cela me rappelle un peu l'histoire de l'Agence de l'eau. Le Président de la République a proposé l'extension à tous de la garantie Visale. Est-ce faisable ?

M. Bruno Arcadipane. – Concernant l'Anil et les Adil, nous étions un certain nombre à pencher pour la suppression des aides, même si nous étions convaincus de leur efficacité. Néanmoins, après discussions, nous sommes parvenus à trouver un consensus en faveur du maintien. Vous pouvez donc rassurer vos interlocuteurs. Je ne suis pas en mesure de vous donner les montants aujourd'hui, mais je puis vous assurer que nous serons bienveillants.

Les partenaires sociaux ont souhaité mettre fin au Mobili-Pass, qui n'est pas viable économiquement. Il y avait de surcroît beaucoup de fraudes. Aussi, nous réfléchissons

à un nouveau dispositif, plus dynamique, qui évitera ces écueils. Il sortira dans les mois qui viennent.

En ce qui concerne la performance énergétique, je dois vous dire que le parc d'Action Logement, comme tout le parc social, est plutôt en meilleur état que le reste du parc privé. Nous travaillons en effet de longue date sur ce sujet. Cependant, la problématique des F et G va provoquer une crise terrible. Les petits propriétaires n'auront pas les moyens de financer les travaux et préféreront retirer leurs biens de la location, accentuant encore la pénurie de logements.

Monsieur Montaugé, vous m'interrogez sur notre conception d'un modèle global du logement social. Il n'y a pas de baguette magique et je ne crois pas à un modèle unique : nous devons utiliser tout l'arsenal à notre disposition.

Ces dernières années, nous avons pas mal démolit pour reconstruire. Je crois que nous allons désormais plus vers des réhabilitations, c'est-à-dire vers l'offre de seconde vie.

L'ingénierie mise en œuvre dans le département de la Meuse donne quelque chose de dynamique. Je vous remercie d'avoir relayé cet exemple, monsieur Menonville.

S'agissant des territoires ruraux, nous avons des filiales dans la quasi-totalité des départements et nous essayons de mettre en place une sorte de péréquation grâce au collecteur unique. J'ajoute que nous avons investi 1,5 milliard d'euros dans les outre-mer.

Enfin, sur la généralisation de la garantie Visale, je suis tenté de souligner que le « en même temps » est compliqué à tenir. Visale a été créé pour être discriminant – moins de trente ans et conditions de ressources –, et il me semble impossible de rendre le système universel. Imaginez le montant de la garantie à provisionner dans le bilan d'Action Logement ! Il y a de plus, à mon sens, un problème éthique à voir se généraliser une telle garantie. Pourquoi changer un système qui fonctionne bien ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie de votre franchise. Vous pourrez toujours trouver au sein de notre institution le soutien nécessaire à la poursuite de votre action, si nécessaire pour le redressement de notre pays.

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](#).

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Dominique Estrosi Sassone rapporteur sur la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs, en remplacement de Mme Viviane Artigalas.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi (PPL) maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs dans des conditions de délais inacceptables et alors même les conclusions du Conseil national de la refondation sur le logement sont rejetées par l'ensemble du secteur.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Nous sommes saisis en urgence – je dirais même dans la précipitation – de cette proposition de loi, déposée à l'Assemblée nationale par le député Thomas Cazenave, visant au maintien du plafonnement de la revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

Ce texte vise à prolonger, jusqu'au premier trimestre 2024, le plafonnement de la hausse de l'indice de référence des loyers d'habitation (IRL) et de l'indice des loyers commerciaux (ILC), à hauteur de 3,5 % qui avait été décidé respectivement jusqu'au deuxième et premier trimestre de cette année dans la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat que nous avons adoptée l'été dernier.

Je formulerai deux séries de remarques, sur la méthode, puis sur le fond.

Concernant la méthode tout d'abord, je fais un quintuple constat d'impréparation, de précipitation, d'absence d'évaluation, de manque de concertation et de non-accompagnement financier des mesures édictées.

Premièrement, alors que les délais sont connus depuis l'an passé, le Gouvernement semble s'en être brutalement rendu compte il y a quinze jours seulement ! D'ailleurs, même si la PPL parle de prolongation, l'encadrement de l'ILC est juridiquement déjà échu puisqu'il s'achevait au premier trimestre de cette année. C'est donc en janvier ou en février que nous aurions dû examiner un projet de loi de prolongation, et non au début du mois de juin dans la précipitation.

De fait, cette PPL a été déposée le 23 mai dernier. Elle a été examinée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale moins d'une semaine plus tard et le lendemain en séance, le 31 mai. Dans cette course de vitesse législative, notre commission est contrainte de l'examiner moins de sept jours plus tard, et elle sera, comme vous le savez, examinée demain après-midi en séance publique.

Face à ces délais anormaux, je voudrais rappeler que, même si cela ne s'applique pas lorsque le Gouvernement déclare l'urgence, en application de l'article 42, alinéa 3, de la Constitution, la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt puis devant la seconde assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

Par ailleurs, sauf dérogation de la Conférence des présidents, chaque assemblée s'efforce de ménager un délai de deux semaines entre l'établissement du texte de la commission et l'examen en séance. Même si nous savons tous ici que ces délais théoriques peuvent rarement être complètement respectés, les conditions d'examen de cette PPL

dépassent les bornes de ce qui est admissible si l'on veut faire un travail parlementaire sérieux et respectueux des citoyens auxquels le texte va s'appliquer.

Dans ces délais, il a été naturellement impossible d'organiser des auditions et même une véritable consultation des différentes parties prenantes au moyen d'une procédure écrite. Pourtant, chacun d'entre nous a été alerté sur ce texte, qui par des associations de locataires ou de propriétaires, qui par des bailleurs sociaux, qui par des confédérations de commerçants, sans que ces interlocuteurs n'aient pu approfondir leur analyse des conséquences du texte ou exprimer l'ensemble de leurs arguments.

En effet, ces différents acteurs ont été pour la plupart placés devant le fait accompli, découvrant le dépôt de la PPL ou en étant avertis à la dernière minute. À ma connaissance et à la différence du projet de loi sur la protection du pouvoir d'achat dont nous avons été saisis l'été dernier, aucune véritable concertation n'a eu lieu entre les parties pour rechercher un compromis. Ce texte va même à l'encontre de la parole donnée par le ministre à certains acteurs que la loi précitée était un dispositif exceptionnel qui ne serait pas reconduit.

En choisissant de passer par le faux-nez d'une proposition de loi, le Gouvernement se dispense en outre de toute étude d'impact. Pourtant l'an passé, par exemple, le coût pour les propriétaires du plafonnement de la hausse de l'IRL, pendant trois trimestres, avait été évalué à 705 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable, vous en conviendrez. Concernant l'ILC, dont la hausse avait été plafonnée par un amendement de notre collègue Jean-Baptiste Lemoyne, elle n'avait pas fait l'objet d'une étude d'impact. Le passage par une proposition de loi nous privera de nouveau de tout chiffrage. L'été dernier, les mesures décidées résultaient au moins d'une concertation.

Enfin, en passant par une proposition de loi, le Gouvernement se dispense de prendre les indispensables mesures d'accompagnement financier et d'apporter un certain nombre de garanties aux bailleurs comme aux locataires. L'an passé, le projet de loi Pouvoir d'achat accompagnait la mesure de plafonnement des indices d'une hausse des aides personnelles au logement (APL). Tel n'est pas le cas aujourd'hui, puisque l'article 40 de la Constitution interdit l'aggravation des charges publiques.

J'en viens à ma seconde série de remarques sur le fond du texte.

La mesure de prolongation que l'on nous présente comme indispensable et urgente ne peut dispenser le Gouvernement d'une véritable politique en matière de logement et de pouvoir d'achat. Limiter la hausse des loyers face à une inflation élevée est non pas la martingale, mais une réponse partielle et à court terme face à un problème beaucoup plus large. En bloquant un des maillons de la chaîne, on prend le risque de créer des effets pervers à court, moyen et long terme.

Concernant le logement, notre pays est confronté à une crise sans précédent de la construction qui fait craindre de très graves conséquences pour le futur. Pour ne vous donner qu'un seul chiffre, sachez que les réservations auprès des promoteurs sont redescendues au niveau du printemps 2020, en pleine crise sanitaire – c'est dire l'ampleur du marasme. Nous le savons, il nous faut relancer l'investissement et l'accession.

Toutefois, comment inciter à l'investissement locatif lorsqu'on envoie aux propriétaires le message que leur plan de remboursement d'emprunt peut être modifié et amputé sans concertation ? Comment encourager la location de logements contre la location

saisonnaire lorsqu'on envoie le message que les indices de référence ne seront pas respectés, alors que les loyers saisonniers ne sont pas régulés ? De plus, les charges pesant sur les propriétaires ne sont pas allégées. La revalorisation des valeurs locatives sur l'inflation pour le calcul de la taxe foncière n'a pas été plafonnée. L'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) la chiffre à 3 milliards d'euros. Nous le savons, avec la suppression de la taxe d'habitation, les collectivités ne peuvent qu'alourdir le seul outil fiscal qui leur reste. N'oublions pas non plus que la rénovation énergétique des logements est à la charge des propriétaires et qu'ils doivent faire face à d'importantes hausses du coût des travaux.

L'impact du plafonnement n'est pas moins lourd de conséquences pour les bailleurs sociaux. En effet, l'inflation se répercute sur les bailleurs sociaux au travers de leurs emprunts de long terme, dont le taux varie en fonction du taux du livret A et des coûts des travaux et de la construction. Avec un encours de dette de l'ordre de 150 milliards d'euros et un taux du Livret A passé de 0,5 % à 3 % en un an, les charges d'intérêts des organismes de logement social se trouvent alourdies à hauteur de 3,75 milliards d'euros en année pleine, impactant très fortement leurs résultats d'exploitation et leur capacité à investir. On parle d'ailleurs de porter le taux du livret A à plus de 4 % en août. Or, normalement, cette hausse se répercute également sur l'IRL et donc les loyers, mais aussi sur les APL et les salaires. En bloquant ce mécanisme sans compensation, le Gouvernement impose une nouvelle ponction aux bailleurs sociaux, alors que la réduction de loyer de solidarité (RLS) représente déjà 1,3 milliard d'euros par an. Comment espérer ensuite que les bailleurs sociaux puissent répondre présents en matière de rénovation et de construction de nouveaux logements sociaux, alors que la demande est croissante ?

En prolongeant le plafonnement de la hausse des loyers, le Gouvernement n'apporte qu'une réponse partielle à la baisse du pouvoir d'achat, que ce soit dans le logement ou dans le commerce.

L'été dernier, le projet de loi s'accompagnait d'une garantie de revalorisation des APL sur l'IRL, ce qui n'est pas le cas dans ce texte. Au cours des années passées, la hausse des APL a été le plus souvent déconnectée de l'IRL. En effet, ces aides sont calculées à partir d'un loyer plafond qui n'a pas été revalorisé aussi rapidement que les loyers réels. La différence est de l'ordre de 20 %. Il en est de même pour le forfait de charges dont l'augmentation a été deux fois moins rapide que la dépense réelle : il ne couvre plus que 40 % des charges effectives. Rien ne garantit aujourd'hui que les APL seront revalorisées à due concurrence et qu'un rattrapage sera effectué. En matière de charges, il est frappant de constater que l'on aura dépensé bien plus en deux années avec les boucliers qu'en dix ans en matière de rénovation énergétique des logements !

Enfin, la limitation de la hausse des loyers ne peut exonérer d'une réflexion sur la hausse des salaires. C'est tout particulièrement flagrant dans les commerces, dont nous connaissons tous la situation difficile. La fréquentation des commerces non alimentaires aurait reculé de 20 %. Selon les chiffres publiés en avril dernier par l'Insee, les achats alimentaires ont baissé de 10 % sur un an, et la baisse est beaucoup plus importante sur certaines catégories de produits. Limiter la hausse des loyers ne permettra pas de redonner vraiment du pouvoir d'achat aux Français ; elle en prend à d'autres, qui sont les propriétaires.

Vue de Bercy ou de l'Élysée, toute hausse des APL et des salaires est inflationniste, car elle est de nature à faire augmenter les loyers ou à alimenter la boucle prix-salaire. Mais, d'une part, cette vision est combattue, nous le savons par des études

économiques, et, d'autre part, je ne crois pas que l'on puisse attendre une baisse plus importante encore de la consommation alimentaire des Français pour apporter une réponse.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que je vous propose d'adopter une question préalable conduisant au rejet de cette proposition de loi : nous refusons la méthode comme l'absence de prise en compte globale de la crise du logement et de la crise du pouvoir d'achat des Français. En témoigne l'adoption l'été dernier de la loi Pouvoir d'achat, nous ne sommes pas par principe hostiles à des mesures exceptionnelles concertées, équilibrées et associées à des garanties. Mais nous ne pouvons entériner cette législation à la sauvette, sans étude d'impact, sans concertation, sans accompagnement des acteurs et sans une large prise en compte de ses conséquences à court, moyen et long terme.

Mme Viviane Artigalas. – Merci pour ce rapport rédigé dans l'urgence.

Je suis d'accord, la méthode est inacceptable. Cette proposition de loi présentée dans l'urgence illustre un manque d'anticipation du Gouvernement sur le sujet. Nous sommes confrontés à une inflation qui n'a pas baissé, à des familles et des commerces en difficulté. Malgré tout, aucune étude d'impact, aucune évaluation ne nous est adressée ; nous les avons pourtant demandées. Nous avons demandé que l'impact de ce plafonnement soit mesuré, en particulier concernant les impayés de loyer. Nous avons aussi exprimé le besoin d'une clause de revoyure à ce sujet. Rien n'a été fait et l'on se contente de décisions très approximatives.

Nous disposons de quelques chiffres, qui montraient bien que l'effort était partagé, mais portait un peu plus sur les propriétaires que sur les locataires et nous savons aujourd'hui que les impayés de loyer augmentent tout particulièrement dans les quartiers de la politique de la ville (QPV).

Je regrette aussi qu'il n'y ait aucune mesure de compensation, que ce soit pour les APL, comme cela avait été le cas dans la loi Pouvoir d'achat, ou pour la RLS. Ce ne sont pas les dernières annonces qui vont prouver que le Gouvernement s'attaque à la racine du problème du logement.

Toutefois, ces mesures s'inscrivent dans le prolongement de celles qui ont été votées en faveur du pouvoir d'achat, et démontrent la volonté d'impliquer à la fois les bailleurs et les locataires. Aussi, nous estimons que nous ne pouvons abandonner ni les familles, ni les très petites entreprises (TPE), ni les petites et moyennes entreprises (PME) fragilisées. C'est pourquoi nous ne voterons pas la question préalable.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je suis moi aussi d'accord, la méthode est inacceptable.

Sur le fond, mon groupe et moi plaidons pour un gel des loyers assorti d'une compensation pour les bailleurs sociaux. Nous allons déposer un amendement en ce sens, qui ne pouvait inclure la compensation pour les bailleurs sociaux en raison de l'article 40 de la Constitution. Ce gel des loyers nous paraît nécessaire compte tenu du décrochage constaté depuis de nombreuses années entre l'évolution des revenus des Français et celle des dépenses locatives, sans inclure les charges. Nous pensons donc qu'il faut une décision forte en la matière.

Par ailleurs, les dépenses énergétiques et les charges vont augmenter, même avec le bouclier, qui risque de disparaître très vite. La revalorisation du loyer à hauteur de 3,5 %

cumulée aux dépenses liées aux charges va pénaliser le pouvoir d'achat, au moment même où il faudrait prendre des mesures pour l'améliorer.

Nous estimons également qu'il faut faire une vraie différence de traitement entre les bailleurs sociaux et privés, non pas par principe, mais les inégalités sont de fait. La plupart des bailleurs privés ont acheté ou rénové leur logement avec des prêts à taux fixe bas, tandis que les emprunts des organismes d'HLM sont adossés au taux du livret A, qui va augmenter.

Telle est notre position sur le fond. Nous allons en discuter au sein de notre groupe, mais soit nous nous abstiendrons, soit nous voterons contre la motion tendant à opposer la question préalable, car nous sommes partagés entre l'envie de dire au Gouvernement qu'il se moque de nous et la volonté de délibérer. En effet, si nous ne débattons pas, nous ne pourrions pas défendre l'idée de geler les loyers et le Sénat risque de valider le maintien d'un IRL adossé à l'inflation. Nous voulons engager un débat de fond, sachant que nous voterons contre la proposition de loi.

Mme Daphné Ract-Madoux. – Je vous rejoins sur les conditions d'examen de ce texte dans la précipitation et l'absence d'une véritable politique du logement. En revanche, il est important de débattre de ces questions pour faire face aux défis importants auxquels les propriétaires et les locataires sont confrontés. C'est pourquoi nous ne voterons pas la motion tendant à opposer la question préalable.

M. Daniel Salmon. – Nous atteignons des sommets dans le manque d'anticipation. Cependant, nous ne voterons pas non plus la motion, car nous sommes dans une situation d'urgence, marquée par des dépenses contraintes en matière de logement qui pèsent énormément sur le budget des ménages et un pouvoir d'achat en berne. Ne pas examiner cette proposition de loi reviendrait à laisser l'IRL indexé sur l'inflation, ce qui n'est pas envisageable. Aussi, il importe d'examiner ce texte et les amendements que nous déposerons.

M. Henri Cabanel. – Je remercie Mme le rapporteur pour cette argumentation que je partage tout à fait. La méthode est malheureusement la même pour tous les projets de loi et pour toutes les propositions de loi : le Gouvernement traite de tous les sujets par le petit bout de la lorgnette.

Néanmoins, il est dans l'ADN du RDSE de voter contre une question préalable, et ce quel que soit le groupe qui dépose cette motion, car nous estimons que le débat nous donne l'occasion d'exprimer nos positions. Nous réservons notre vote sur la proposition de loi en fonction des arguments exposés.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je tiens à rappeler que l'examen de la question préalable fera suite à la discussion générale, au cours de laquelle l'ensemble des groupes pourra s'exprimer.

Par ailleurs, si nous votons contre ce texte, une commission mixte paritaire (CMP) sera convoquée et nous en connaissons l'issue : le texte sera de nouveau soumis à l'Assemblée nationale, qui, je le rappelle, l'a adopté en première lecture. Nous ne laissons donc pas les Français au milieu du gué.

Enfin, les orateurs qui se sont exprimés au nom de leur groupe ont tous témoigné de leur préoccupation d'avoir sur la crise du logement une vision générale, afin de prendre en

compte les intérêts à la fois du monde économique et des locataires en vue de proposer des solutions plus larges. On ne peut donc pas nous accuser de nous désintéresser du pouvoir d'achat des Français.

Si l'on accepte de débattre de cette proposition de loi, on entre dans des considérations techniques. C'est notre rôle d'exprimer ici notre exaspération sur la méthode, sur le manque de vision globale et de solutions adaptées du Conseil national de la refondation (CNR). C'est un coup de colère collectif que le Sénat pourrait adresser au nom de l'ensemble de nos concitoyens au nom des bailleurs, des investisseurs, des locataires, des propriétaires, de l'ensemble des acteurs du secteur de la construction, et ce sans risque dans la mesure où ce texte sera adopté par l'Assemblée nationale.

Cette motion vise non pas à refuser de discuter de la question du logement - le Sénat a fait plusieurs rapports d'information sur ce sujet et n'a cessé de tirer la sonnette d'alarme -, mais, si vous me pardonnez cette expression triviale, à exprimer un « coup de gueule ». Ne brouillons pas notre message.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le débat aura lieu demain, et chaque groupe pourra s'exprimer tant sur la méthode que sur le fond du texte. L'examen de la motion tendant à opposer la question préalable permettra également aux groupes de s'adresser aux ministres présents : Mme Olivia Grégoire et M. Olivier Klein.

Une fois de plus, c'est un mépris du Parlement. Les annonces faites hier dans le cadre du CNR consacré au logement ne sont que techniques et court-termistes. Tous les acteurs du secteur se sentent méprisés, car aucune de leurs propositions n'a été retenue. Il importe de dire au Gouvernement son incapacité à se montrer stratège sur le logement à un moment où notre pays traverse une crise d'une gravité inédite.

Il n'y a pas de mesure compensatoire, et j'estime qu'il n'est pas possible aujourd'hui de fixer un second plafonnement dans les mêmes conditions que l'an dernier, avec un taux et une durée similaires. En effet, l'État n'a plus les moyens de compenser autant ni davantage. Les bailleurs privés – nombreux sont les propriétaires modestes – sont confrontés à des objectifs tellement ambitieux en matière de rénovation énergétique qu'ils ne peuvent se priver de recettes.

En outre, ce qui pèse le plus lourd sur le budget des locataires modestes, ce sont les charges, en particulier dans les logements sociaux. L'augmentation du forfait de charges a été deux fois moins rapide que les dépenses réelles – le forfait ne couvre que 40 % des dépenses effectives. Pourquoi ne dispose-t-on pas d'évaluation sur ce sujet ?

Enfin, la PPL englobe la situation spécifique à la fois des baux d'habitation et des baux commerciaux, ce qui est dommageable à la réflexion et à la cohérence de la politique à mettre en œuvre.

Le débat aura lieu, mais il est temps pour le Sénat d'exprimer haut et fort sa colère. Nous ne pouvons pas cautionner cette proposition de loi, sans compensation, sans garantie aucune, y compris sur la revalorisation des APL.

Mme Amel Gacquerre. – Je remercie Mme le rapporteur pour ces propos exprimés avec le cœur, et que nous partageons ici à l'unanimité, tant sur la forme que sur le fond. Certes, nous voulons exprimer notre exaspération, mais, en votant cette motion, nous

prendrions le risque d'envoyer un signal qui serait contraire aux positions que nous avons toujours défendues ici.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rappelle que l'Assemblée nationale a le dernier mot.

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, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mardi 6 juin 2023, le périmètre indicatif de la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à la révision sur le fondement de l'indice des loyers commerciaux des baux des entreprises artisanales ou commerciales ; à la révision sur le fondement de l'indice de référence des loyers des baux d'habitation du parc privé et du parc social, des bâtiments d'habitation dans le cadre du fermage, des contrats de location-accession à la propriété immobilière et des loyers de référence là où est expérimenté l'encadrement de loyers.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Motion

*La motion **COM-1** est adoptée.*

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

En conséquence, l'ensemble des amendements devient sans objet.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

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

Motion			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur	1	Question préalable contre l'examen du texte	Adopté

Article 1^{er}			
M. SALMON	2	Limitation de la hausse de l'ILC à 1 %	Satisfait ou sans objet
Article 2			
M. SALMON	3	Limitation de la hausse de l'IRL à 1 %	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. SALMON	4	Rapport au Parlement sur le calcul de l'IRL	Satisfait ou sans objet

La réunion est close à 10 h 30.

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Application de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes -
Présentation du rapport d'information**

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous propose de commencer par la présentation du rapport de notre collègue Anne Chain-Larché sur l'application de la loi. Voilà une façon de contrôler le Gouvernement que nous aimons bien : après avoir légiféré, prendre le temps de regarder comment s'applique la loi, et en particulier cette loi de novembre 2021 dont nous nous souvenons bien, visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.

Mme Anne Chain-Larché. – Merci madame la présidente. Je dirais même que c'est une façon que nous aimons bien de contrôler le Gouvernement !

Un an après l'adoption de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes, Madame la Présidente et le bureau de la commission ont bien voulu me confier une mission de suivi de l'application de cette loi, sur le fondement de l'article 19 *bis* B du règlement du Sénat.

Cela s'inscrit dans la continuité de mes travaux à l'automne 2021 lors de l'examen du texte, et en cohérence avec le rapport de la vice-présidente Pascale Gruny, dont l'une des lignes directrices est que « les commissions et, le cas échéant, les délégations, évaluent la mise en œuvre d'une loi emblématique promulguée au cours des 10 dernières années, ce travail se traduisant par la publication d'un rapport d'information ».

Je poursuis donc l'aventure qui m'avait conduite à rencontrer des acteurs de terrain, tous plus formidables les uns que les autres : les éleveurs, les vétérinaires, les bénévoles et salariés des associations de protection animale, les parcs animaliers, les circassiens, les refuges, les fourrières, les élus locaux et les administrations des ministères

concernés. Ce sont des passionnés, qui mènent un travail remarquable, bien souvent dans l'ombre, avec le souci du bien-être des 80 millions d'animaux domestiques, et qui contribuent grandement au maintien d'un monde dans lequel les animaux ne sont pas hors de nos vies.

La réflexion générale que j'ai tirée d'un nouveau cycle d'auditions mené sur les six derniers mois, et que je voudrais partager avec vous, est qu'après le temps médiatique - très médiatique ! - de la législation, vient le temps, plus ingrat sans doute, et pourtant ô combien important, de son application. Or, il faut rappeler que ce texte, dans la mesure où il s'agissait d'une proposition de loi, n'avait pas bénéficié d'une étude d'impact. En outre, il n'avait fait l'objet que de très peu de concertation avec les professionnels concernés, pourtant chargés de son application. Malheureusement, il est à déplorer qu'ici, au Sénat, nous ayons l'habitude de ce type de méthodes.

Un an et demi après la promulgation, le travail de contrôle de la commission vise donc à s'assurer de la bonne application de la loi, qui compte cinquante articles dans des champs très variés, modifiant le code rural, le code de l'environnement mais aussi le code pénal. Ce travail poursuit en particulier trois objectifs.

Celui, d'abord, de s'assurer que la parole du législateur a bien été entendue et que le fruit de la délibération parlementaire a bien été respecté par le pouvoir exécutif.

Ensuite, celui d'aider l'administration à s'orienter dans l'interprétation de normes qui sont parfois ambiguës. Il faut rappeler, en effet, que députés et sénateurs étaient parvenus à un accord après de longs pourparlers. Toutes les parties prenantes ayant manifesté leur satisfaction après le vote de cette loi, c'était sans doute au prix de compromis qui pouvaient comporter certaines ambiguïtés.

Et celui d'insister davantage, enfin, sur le contrôle et l'application des normes existantes plutôt que de créer de nouvelles normes, la France disposant déjà d'un dispositif de protection animale unique au monde par son exigence, dont la principale faiblesse réside dans les moyens de contrôle.

Je n'ai donc pas cherché à « rejouer le match », qui s'était d'ailleurs conclu par un accord entre sénateurs et députés en commission mixte paritaire. J'ai simplement souhaité formuler des observations, seize en tout, et attirer l'attention en particulier sur six mesures qui me semblent urgentes pour garantir que cette loi, qui avait convenu aux associations de protection animale lors de son adoption, soit satisfaisante et opérationnelle pour les animaux et pour leur bien-être.

Je présenterai ces six mesures urgentes en deux temps, en me concentrant d'abord sur trois mesures pour les animaux sauvages captifs, pour lesquels subsistent plusieurs difficultés d'application, et en m'arrêtant ensuite sur trois mesures au sujet des animaux de compagnie, pour lesquels le bilan réglementaire est plus satisfaisant, mais nécessiterait des moyens renforcés pour donner toute sa mesure.

J'en viens donc à la faune sauvage captive et aux chapitres 3 et 4 de la loi, qui contenaient seulement cinq articles, mais sans doute les plus emblématiques et polémiques de la loi parce qu'ils suivaient une logique « abolitionniste ».

Cela concerne notamment les delphinariums, les cirques et les voleries, ainsi que l'élevage de visons d'Amérique destinés à la production de fourrure. Pour l'ensemble de ces

professionnels, j'appelle à respecter pleinement les échéances et garde-fous fixés par le législateur afin d'assurer la transition la plus sereine possible vers la fin de la détention de certains animaux sauvages – car seule la détention de certains animaux, et à certaines conditions seulement, sera interdite, dans la logique du « pas d'interdiction sans solution » que j'avais souhaitée, et pour lequel le Sénat avait amplement insisté.

Je ne m'attarde pas sur les visons, car en ce domaine la loi avait produit ses effets avant même d'entrer en vigueur : trois établissements avaient été fermés par anticipation. Le dernier qui était actif dans ce secteur a fermé dès la fin de l'automne 2023, l'interdiction étant d'application directe.

Je ferai simplement remarquer toutefois que l'achat ou la vente de fourrures en vison n'étant, elle, pas interdite, ce professionnel pourra continuer d'écouler son stock en fonction des opportunités du marché. Et, par la suite, les industries textiles continueront de s'approvisionner à l'étranger, dans des conditions d'élevage qui seront, selon toute probabilité, moins-disantes. Un cas de figure auquel nous sommes malheureusement habitués dans notre commission...

S'agissant de la détention de cétacés dans des parcs aquatiques – qui, je le rappelle, ne concerne que vingt-trois dauphins et quatre orques, accueillis dans deux parcs –, la loi prévoit par principe, à l'article 46, une interdiction des spectacles, mais pas des « présentations pédagogiques » – il est vrai que nous avons beaucoup œuvré dans la sémantique. Les cétacés pourront en outre être conservés dans le cadre de programmes scientifiques.

La loi nécessitait trois arrêtés pour la bonne application de cette mesure, sur le relèvement des normes de détention au regard du bien-être animal, sur la définition des programmes scientifiques et sur la définition des présentations pédagogiques. Or, aucun de ces textes n'a été pris à ce jour.

Aussi, et c'est mon premier point d'alerte, j'appelle à les publier rapidement, d'ici la fin de l'été et, de préférence, en un bloc, pour stabiliser le cadre normatif une fois pour toutes et permettre aux parcs aquatiques de procéder aux investissements nécessaires à la mise aux normes pour l'amélioration des conditions d'accueil, tout en ayant l'assurance d'un équilibre économique à long terme.

Il y a urgence : ces mises aux normes pourraient signifier en pratique la fin de l'activité pour l'un des deux parcs, le Marineland d'Antibes, situé en zone inondable et qui ne pourra probablement pas supporter les travaux à venir, ce qui rend la situation inextricable pour ce parc.

Pour le parc aquatique restant, Planète sauvage, il convient de garantir une acception suffisamment large de la notion de « programme scientifique », pour assurer une visibilité d'au moins quatre ou cinq ans et ainsi éviter une remise en cause régulière qui freinerait les investissements favorables au bien-être animal. Je rappelle que des recherches prometteuses portent sur le moyen de sauver des accidents de pêche des milliers de dauphins du golfe de Gascogne.

Le sort des cirques est un sujet douloureux, qu'il m'est pénible d'évoquer, parce que lorsque l'on rencontre ces professionnels, je peux vous assurer que c'est poignant. Le monde du cirque a été profondément heurté d'être inclus par défaut dans une loi sur la

« maltraitance animale » alors qu'il n'a, collectivement, contrevenu à aucune loi de la République, et qu'il a au contraire enchanté les enfants que nous étions et ceux d'aujourd'hui, sur plusieurs générations. Je me souviens qu'ils me disaient : nous sommes coincés entre la zoopornographie et les fourrières, allez comprendre ce qu'est devenue aujourd'hui la lecture de notre métier !

Soyez sûrs que l'interdiction générale de la détention d'animaux sauvages par les cirques itinérants n'a jamais été l'option privilégiée par le Sénat ; nous souhaitons des interdictions ciblées, au cas par cas, comme cela se fait, du reste, dans de nombreux pays, comme en Allemagne, pour s'en tenir aux résultats de la recherche scientifique.

À moyen terme, le Gouvernement devra évidemment renforcer l'accompagnement, notamment financier, des professionnels s'il veut assurer une transition apaisée d'ici à l'interdiction en 2028, la prime à l'abandon de 3 000 euros par tigre ou par lion n'étant pas à la hauteur du préjudice subi, et frisant même, je dois le dire, l'irrespect. Le conseil pour l'établissement en cirques fixes devrait également être renforcé pour permettre aux circassiens qui le souhaitent de garder leurs animaux.

Mais mon deuxième point d'alerte porte sur un problème plus grave encore : les cirques éprouvent toutes les peines du monde à trouver des emplacements d'accueil, si bien qu'ils vivent dès à présent une situation de quasi-interdiction de fait. On a même vu des spectacles de chiens savants empêchés, alors que les animaux de compagnie ne sont pas visés par la loi. Certains dégâts ont pu être constatés sur ces emplacements ; ils ne doivent pas jeter le discrédit sur toute une profession, qui aujourd'hui est empêchée.

En attendant 2028, il faut appliquer la loi, toute la loi, mais rien que la loi, et veiller à ce que les maires n'interdisent pas en fait, sous la pression d'associations, une activité qui reste autorisée en droit. La solution passera évidemment par un surcroît de concertation locale, dans le cadre des commissions départementales des professions foraines et circassiennes instituées par la loi « 3DS » et coordonnées par le préfet Jean-Yves Caultet à l'échelon national.

J'en viens à un sujet qui me tient tout particulièrement à cœur, venant d'un département où cette activité est encore très vivace, je veux parler des voleries.

Nous avons exprimé très clairement en commission mixte paritaire, Aurore Bergé et moi-même, notre intention d'exempter le vol libre de l'interdiction d'itinérance des animaux sauvages, car l'activité de ces professionnels et amateurs relève de la mobilité ou du transport, ponctuels, et non de l'itinérance, par essence permanente. Le ministère chargé de l'écologie nous a entendus sur ce point mais ne semble pas décidé à permettre aux voleries d'exercer à distance lors de spectacles pouvant durer plusieurs jours, vidant cette dérogation de sa substance. C'est ma troisième alerte, et non des moindres, sur ce chapitre.

J'en viens maintenant aux chapitres 1 et 2 de la loi et aux animaux de compagnie, dont la protection devrait être notre seul horizon, de façon pragmatique et responsable, par-delà toute considération militante ou idéologique.

Les mesures d'application du chapitre 1^{er} sur la lutte contre l'abandon, qui relevaient du ministère de l'agriculture, ont, dans l'ensemble, bien été prises.

Je souhaite cependant observer que dans la lutte contre l'abandon des animaux de compagnie, les progrès à attendre ne viendront sans doute pas des mesures les plus médiatiques.

Ainsi, je m'étonne toujours autant de l'absence de la moindre étude évaluant l'impact économique et sur le nombre d'abandons de l'interdiction de la vente des chiens et chats en animalerie prévue à l'article 15. Il s'agit de ma quatrième alerte : l'Observatoire de la protection des animaux de compagnie devrait enfin procéder à cette étude, d'autant que le risque me paraît réel d'un report de ce circuit contrôlé vers la vente en ligne, en passe de devenir la plus grande animalerie de France, et où près de la moitié des annonces sont fausses ! Encore une difficulté que nous avons signalée lors de l'examen de ce texte.

Par contraste, il me semble que le Gouvernement ne communique pas suffisamment sur l'existence du délai de sept jours avant l'acquisition d'un animal, apport moins médiatique mais majeur du Sénat dans la lutte contre les achats d'impulsion et contre l'abandon, et qui est bien embarrassant pour certains.

Là se situe ma cinquième et avant-dernière alerte : il semble que le ministère ait donné des instructions aux services vétérinaires pour qu'ils se montrent plus tolérants dans le contrôle de cette obligation dans les refuges, au prétexte que leur engorgement pourrait conduire, dans les cas les plus extrêmes, à des euthanasies dans les fourrières.

Je crois que les bénévoles et salariés des refuges subissent autant, si ce n'est plus que les éleveurs, de pressions de la part d'acquéreurs trop pressés. À ce titre, ils devraient être protégés des éventuelles menaces, et l'intransigeance de l'État sur le délai de sept jours participerait de cette protection, en favorisant l'appropriation de cette règle par tous les acquéreurs. Nous ne pouvons pas, là non plus, rester dans le « en même temps ».

Si toutefois le problème de l'engorgement se confirmait, une solution pourrait être de retirer les lapins et les furets du champ des animaux concernés par le certificat d'engagement et de connaissance et par le délai de réflexion de sept jours, l'article 1^{er} de la loi ne l'ayant prévu explicitement que pour les chiens et les chats. Par excès de zèle, cela s'est propagé aux lapins et aux furets.

Le chapitre 2, relevant considérablement les sanctions pénales contre les actes de maltraitance animale, dont l'abandon et les actes de zoophilie, avec la création du délit d'atteintes sexuelles sur animal, s'est accompagné de la création d'une unité dédiée à la maltraitance animale au sein de la police et d'un réseau de référents protection animale dans les commissariats. Il y a lieu de s'en féliciter. Le Sénat l'avait demandé.

Seulement, pour que cette nouvelle organisation puisse donner toute sa mesure, il faut que les moyens de contrôle des services vétérinaires, en amont, et les moyens de la justice, en aval, soient véritablement à la hauteur, afin d'alimenter en dossiers cette unité. Ce sera ma sixième et dernière alerte, et ma modeste contribution aux débats budgétaires de l'automne : plutôt que l'édiction de nouvelles règles ou interdictions à moyens constants, je pense qu'il sera beaucoup plus efficace de se donner les moyens d'appliquer le corpus existant des règles relatives à la protection animale, qui est déjà unique au monde par son exigence. Ces règles sont davantage contrôlées dans les autres pays, ce qui les a amenés à ne pas être obligés d'interdire.

M. Pierre Louault. – Ne serait-ce pas le moment d’interdire aux loups la maltraitance de leurs proies, quand on voit les agriculteurs qui trouvent la moitié de leur troupeau sauvagement agressé, éventré, quand on voit les veaux retirés de leur mère avant leur naissance ? On est dans la bêtise organisée, par idéologie, et cela me choque : je pense que quand on parle de maltraitance animale, on pourrait avoir un minimum de pensées pour les agriculteurs, qui voient leurs troupeaux dépecés par les animaux sauvages qui se développent à grande vitesse.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Comment expliquer un tel décalage entre l’intention du législateur, qui a voulu réprimer plus sévèrement les abandons d’animaux et faire de la cause animale une cause nationale, et les sanctions que l’on ne voit pas tellement apparaître dans les tribunaux ? Il n’y a même pas 10 % de sanctions, ce qui laisse de nombreux comportements non sanctionnés ?

M. Daniel Salmon. – Merci, madame la rapporteure, pour votre travail. Il est toujours intéressant de se pencher sur ce qui se passe après l’adoption d’une loi.

Par ailleurs, j’ai eu écho d’une problématique, celle du dressage des chiens de défense, qui est souvent l’occasion de nombreuses maltraitances pour les rendre beaucoup plus agressifs. Je pense qu’il faudrait avoir un œil sur ces pratiques, qui m’ont été rapportées par des chenils.

Enfin, je voudrais mettre la focale sur le milliard deux cent millions d’animaux d’élevage qui sont abattus tous les ans, même si ce n’était pas dans l’objet de cette loi. Il faut aussi avoir en tête le bien-être de ces animaux-là.

Mme Anne Chain-Larché. – S’agissant des sanctions contre les actes de maltraitance, le problème est bien entendu celui que j’ai soulevé, c’est-à-dire le manque de moyens. En France, on ne se donne pas les moyens de contrôler, ni de sanctionner. C’est ce qui fait qu’on arrive à des interdictions. C’est d’ailleurs ce que nous avons soulevé au moment de la discussion de la proposition de loi. Nous ne pouvons que le déplorer. Nous avons renforcé les sanctions pénales dans le très important chapitre 2 de la loi, mais pour autant nous ne nous donnons pas les moyens de les appliquer. Les propositions de loi se multiplient alors que toute forme de maltraitance ou de cruauté, entraînant ou non la mort, est passible de sanctions, celles-ci ayant été relevées. Il faut se donner les moyens d’agir.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le rapport ainsi que ses recommandations sont adoptés. Il me reste à remercier Anne Chain-Larché pour son implication sur ce sujet. La proposition de loi était médiatique mais je dois dire qu’elle n’a pas porté bonheur à ses auteurs...

Mme Anne Chain-Larché. – Je voudrais juste ajouter une remarque. L’une des préconisations que vous avez sous les yeux me paraît très importante et il me semble que vous devriez y être vigilants dans tous vos départements. La loi « 3DS » a créé des commissions départementales des professions foraines et circassiennes (CDPFC), qui ne sont pas encore déployées dans tous les départements. J’y tiens parce que c’est au sein de ces commissions que les maires peuvent avoir la bonne information sur ce qui est légal ou ce qui ne l’est pas et, d’une certaine façon, se rassurer face à la pression des associations.

Les recommandations sont adoptées.

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

Proposition de résolution européenne portant réforme du marché de l'électricité de l'Union - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

Ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

Proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous devons déjà procéder à la désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi « Indices locatifs », que nous avons examinée hier en commission et qui devrait se tenir lundi 12 juin prochain, dans l'après-midi à l'Assemblée nationale.

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, Mme Dominique Estrosi Sassone, Mme Micheline Jacques, M. Pierre Louault, M. Denis Bouad, M. Jean-Jacques Michau et M. Julien Bargeton comme membres titulaires, et de M. Serge Babary, M. Daniel Gremillet, M. Laurent Duplomb, Mme Sonia de La Provôté, M. Rémi Cardon, M. Henri Cabanel et Mme Marie-Noëlle Lienemann comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

Proposition de nomination de Mme Laurence Borie-Bancel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône en application de l'article 13 de la Constitution - Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Enfin, il nous revient de procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de renouvellement de Mme Laurence Borie-Bancel à la présidence du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), que nous entendrons mercredi 14 juin à 16 h 30, en application de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Je vous propose de désigner notre collègue Daniel Gremillet, qui avait déjà été rapporteur lorsque nous avons dû nous prononcer sur la nomination de Mme Borie-Bancel en novembre 2021.

Il en est ainsi décidé.

Proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs - Examen des amendements de séance

Mme Sophie Primas, présidente. – Il nous revient d'examiner les amendements de séance déposés sur la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

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

Motion			
Auteur	N°	Objet	Avis proposé
Mme ESTROSI SASSONE	5	Question préalable	Favorable
Article 1^{er}			
M. SALMON	2	Limitation de la hausse de l'ILC à 1%	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	6	Extension du plafonnement de l'ILC à l'ensemble des entreprises	Défavorable
Article 2			
Mme LIENEMANN	1	Gel de l'indice de référence des loyers d'habitation	Défavorable
M. SALMON	3	Limitation de la hausse de l'IRL à 1 %	Défavorable
Article additionnel après Article 2			
M. SALMON	4	Rapport au Parlement sur le calcul de l'IRL	Défavorable

La réunion est close à 11 h 30.

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**

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons nos auditions sur le projet de loi de programmation militaire (LPM) en entendant ce matin les présidents des trois principaux groupements représentatifs des industries de défense : M. Marc Darmon, président du groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (Gicat) ; M. Guillaume Faury, président du groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas) et M. Pierre Éric Pommellet, président du groupement des industries de construction et activités navales (Gican).

Le projet de LPM est structurant pour l'avenir de la base industrielle et technologique de défense (BITD), laquelle est au cœur de l'excellence scientifique et technologique et donc de la souveraineté de notre pays. Ce projet prévoit une augmentation significative des crédits, avec 268 milliards d'euros programmés pour les équipements, dont 100 milliards d'euros pour les programmes à effet majeur. Ceux-ci augmentent de 70 %, ce qui est considérable, même si l'inflation agit comme une variable importante.

Ces augmentations globales s'accompagnent paradoxalement de mesures significatives d'étalement portant sur de nombreux programmes, dans le but de privilégier la cohérence sur la masse. Faut-il en déduire que la LPM actuelle est insuffisamment cohérente ? Comment se traduit ce principe de cohérence sur l'équilibre entre vos activités de production et vos activités de maintenance ?

Par ailleurs, nous avons été étonnés d'apprendre que les industriels étaient appelés à financer, en amont, sur leur trésorerie, une partie du programme de porte-avions de nouvelle génération (PANG), soit, d'après la presse, 1 milliard d'euros, sur les 5 milliards d'euros programmés par la LPM. Nous nous interrogeons sur le coût d'un tel montage et sur ses répercussions sur le coût total du PANG. Quelles sont les conséquences de cette approche pour l'industrie, alors qu'il semble que d'autres programmes pourraient faire l'objet d'une démarche similaire ?

De façon plus générale, quels sont les reculs, les reports, ou encore les paris à l'export les plus préoccupants, et leurs conséquences sur l'activité industrielle, tant pour les grands groupes que pour les nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) impliquées dans les *supply chains* ?

Le ministère des armées a entrepris, à la demande du Président de la République, une démarche de simplification et d'accélération des programmes, dite d'économie de guerre, une appellation qui peut surprendre un peu au regard de ce que ce terme désigne en général. Peut-on aller plus loin dans ce domaine ? Quelles sont vos préconisations ? Y a-t-il des

limitations à vos capacités de production qui justifieraient de revoir à la baisse l'Ambition 2030 portée par la LPM actuelle ?

M. Marc Darmon, président du groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres. – Nous sommes là pour apporter à la représentation nationale des éléments de compréhension sur le projet de loi de programmation militaire qui va définir notre politique de défense et la dynamique de l'industrie de défense pour de nombreuses années : dans un contexte de conflit aux portes de l'Europe, les enjeux de ce projet de LPM dépassent largement la décennie. Je vais vous donner des éléments selon trois axes : visibilité, recherche et développement, et exportation.

Permettez-moi au préalable de présenter brièvement l'industrie d'armement terrestre et le Gicat. Avec 400 adhérents, dont 95 % sont des PME, des ETI et des start-up, nous représentons aussi l'ensemble des grands groupes de la défense, à trois exceptions près : Dassault Aviation, Naval Group et ArianeGroup. L'industrie terrestre et aéroterrestre compte près de 50 000 emplois, soit environ 20 % de la BITD. Ces emplois, très peu délocalisables et de très haute technicité, génèrent près de 9 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont plus de 40 % à l'exportation. Notre domaine d'activité couvre l'ensemble des besoins interarmées, y compris la lutte dans le cyberspace, le domaine numérique, et l'équipement des forces spéciales et de renseignement. Le Gicat organise également le salon Eurosatory, qui est le plus grand salon au monde dans le domaine de l'industrie terrestre. Avec Eurosatory, Euronaval, organisé par le Gican et le Salon du Bourget, organisé par le Gifas, nous avons la chance d'avoir en France les trois principaux salons mondiaux du secteur. Le Gicat organise aussi les salons ShieldAfrica et Expodefensa, et organise le pavillon France dans de grandes expositions au Moyen-Orient (Idex, Edex).

S'agissant du projet de LPM 2024-2030, la visibilité nous apparaît comme extrêmement importante. Beaucoup de nos PME et ETI ne sont pas seulement des sous-traitants mais passent aussi directement des contrats avec l'administration ; elles ont donc besoin de cette visibilité, de façon directe et pas seulement au travers des grands maîtres d'œuvre.

Le conflit en Ukraine a souligné la centralité du combat terrestre et la nécessité d'un soutien continu pour être efficace ; en outre, de nouveaux domaines apparaissent, tels que les drones tactiques et les munitions télé-opérées. Les industriels, qu'ils soient grands maîtres d'œuvre ou PME, se sont structurés autour du besoin d'une BITD de combat ou d'économie de guerre. Un projet de loi de programmation militaire qui anticipe un effort dans la durée pour la défense est évidemment une source de satisfaction. Notre LPM telle qu'elle est actuellement structurée est d'ailleurs enviée par de nombreux pays. Les sommes significatives allouées jusqu'en 2030 constituent indubitablement un signal fort, y compris pour nos clients à l'exportation comme pour nos partenaires, renforçant notre crédibilité stratégique et industrielle.

Il nous faut toutefois rester vigilants : le budget, défini en euros courants et non en euros constants, nécessite une prise en compte de l'inflation. Nous devons également considérer les aléas au-delà de 2027, un horizon qui dépasse le cadre de la loi de finances et de la loi de programmation des finances publiques ; le Conseil d'État a d'ailleurs souligné les incertitudes entourant ce texte. Pour autant, celui-ci réaffirme un projet d'armée complet, incluant l'introduction de capacités dans de nouveaux champs de conflictualité, notamment la lutte dans le cyberspace et dans le domaine de l'information et de l'influence, ainsi que les drones et l'hypermécanisme.

Des ajustements capacitaires ont également été effectués pour prendre en compte la réorientation des priorités. Dans le domaine terrestre, un exemple notable est le programme Scorpion : même si la cible n'est pas modifiée, certaines livraisons s'étendront au-delà de 2030. Il est nécessaire d'examiner les conséquences de ces étalements programme par programme, notamment en termes de capacité industrielle. L'industrie de la défense s'était organisée pour tenir ses engagements et avait investi pour augmenter ses cadences, par exemple jusqu'à 450 véhicules par an chez Nexter. Notre modèle industriel diffère de celui de l'industrie classique : la nécessité de l'export, l'impératif d'efficacité opérationnelle, le besoin d'innovation, les volumes plus réduits et les cycles de développement longs sont autant de caractéristiques qui requièrent une visibilité des commandes pour éviter le *stop and go* qui est préjudiciable aux industriels.

Dans la loi de programmation militaire, nous saluons également la volonté d'accroître le niveau d'activité et de disponibilité des forces, avec une augmentation importante du maintien en condition opérationnelle (MCO) : la part du budget dédiée à l'entretien programmée du matériel a augmenté de près de 40 %, ce qui est crucial pour la cohérence des forces. Un effort particulier est également observé autour des munitions, en réponse aux besoins spécifiques liés à la consommation, à la destruction et à l'attrition, dans un contexte de reconfiguration de l'industrie des munitions en Europe. Nous saluons l'initiative européenne de soutien à la production de munitions, avec *l'Act in Support of Ammunition Production* (Asap), en relevant que le rythme européen s'est calé sur le rythme du secteur militaire lui-même. Il est toutefois important de noter qu'une partie du budget a été prélevée sur le Fonds européen de défense, normalement dédié à l'innovation, à la recherche et au développement, une situation qui doit demeurer exceptionnelle. La France doit maintenir son leadership et assurer la pérennité de son modèle industriel, notamment en ce qui concerne les munitions. Nous devons surmonter les difficultés associées à une dépendance excessive envers des fournisseurs uniques, comme c'est le cas pour certains éléments de poudre.

La loi de programmation militaire accorde une importance significative à la constitution de stocks, en particulier dans son article 24, lequel rend possible une priorisation des commandes nationales sur les commandes d'exportation ainsi que des exigences administratives en matière de stocks. Si nous comprenons parfaitement la nécessité d'une telle mesure, il est essentiel qu'elle soit l'objet d'une concertation entre l'État, l'industrie et l'administration pour travailler sur les volumes et les temps de stockage nécessaires, afin qu'elle soit soutenable d'un point de vue industriel, opérationnel et financier.

Concernant mon deuxième point, à savoir l'innovation, la recherche et le développement, une loi de programmation militaire doit anticiper les sauts technologiques et les besoins capacitaires futurs. Dans le domaine terrestre, citons parmi ceux-ci : le combat collaboratif, l'interconnexion à haut débit, les capteurs, effecteurs, véhicules et drones, le futur de la frappe dans la profondeur, la révolution de la robotique terrestre, la succession du char Leclerc et les enjeux de la transition énergétique. Il faut continuer d'investir dans la R&D pour ne pas prendre le risque d'être déclassés.

Dans les termes capacitaires d'une loi de programmation, il convient de travailler sur la masse, la maintenance, l'efficacité, mais aussi, c'est mon troisième point, sur l'exportabilité. L'export est indispensable au format « athlétique et souverain » – comme le qualifiait le ministre – de notre BITD. Il représente plus de 40 % du chiffre d'affaires de l'industrie terrestre en 2021. Nous sommes confrontés à des BITD concurrentes, qui bénéficient d'un fort soutien étatique, notamment la Turquie, la Corée du Sud, Israël et les États-Unis, avec notamment le *High mobility artillery rocket system* (Himars). L'exportation

est donc une bataille permanente, mais sans concurrence entre industriels. Le secteur terrestre recèle une multitude de petits projets : les succès des uns préparent ceux des autres. C'est le cas en Grèce ou en Croatie. Il est donc essentiel d'agir en tant qu'équipe de France. Dans certains pays, comme la Lituanie, le soutien terrestre de la France avec le système d'artillerie CAESAR est indispensable.

En conclusion, la visibilité est nécessaire pour la montée en puissance, d'autant plus que l'industrie de défense terrestre est composée à 75 % de PME ; la recherche et développement et l'innovation permettent de préparer l'avenir ; l'exportation et les coopérations sont un relais d'influence et la condition de la pérennité de notre modèle.

M. Pierre Éric Pommellet, président du groupement des industries de construction et activités navales. – Je suis ravi d'être ici ce matin pour vous présenter brièvement le Gican et expliquer comment la LPM s'applique à notre secteur.

Le Gican compte 260 membres et représente 80 % de l'activité du secteur naval, avec un chiffre d'affaires d'environ 13 milliards d'euros et 51 000 emplois sur notre territoire. Bien que nos activités soient principalement concentrées dans les grands ports, elles sont néanmoins réparties sur l'ensemble du territoire, une caractéristique des industries de défense, lesquelles comptent ensemble 200 000 emplois non délocalisables qui contribuent à la souveraineté et à la puissance de notre pays.

S'agissant du projet de LPM, nous prenons la mesure de l'effort que représentent les 413 milliards d'euros alloués à la défense, en augmentation par rapport aux précédentes LPM. Nous sommes parfaitement conscients de l'engagement que représente cet effort pour la Nation.

Ensuite, nous sommes attentifs à la visibilité qu'elle apporte, essentielle pour une industrie comme la nôtre, qui opère sur le long terme. Par exemple, le programme de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de troisième génération, confirmé par ce projet de LPM au titre de la dissuasion, a commencé il y a déjà une ou deux décennies par des études amont et du pré-développement. La LPM permettra d'en poursuivre le développement, le premier navire entrant en service en 2035 et le quatrième en 2050, jusqu'en 2090. Le grand-père du commandant du dernier bâtiment SNLE 3G vient sans doute juste de naître !

La LPM confirme également le renouvellement quasi-complet de notre flotte au cours de la prochaine décennie. Cela a commencé avec les programmes Fremm (frégates multi-missions) et FDI (frégates de défense et d'intervention) et les sous-marins Barracuda, dont la production se poursuivra tout au long de cette décennie. Le deuxième sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda est actuellement en phase d'essais en mer et sera livré à la marine cet été ; le dernier sortira avant la fin de la décennie, marquant un renouvellement complet de la flotte de SNA.

Ce mouvement inclut le renouvellement du groupe aéronaval, avec la confirmation du calendrier du porte-avions, et celui des frégates avec un calendrier pour les FDI liant programmes nationaux et exportation. Le renouvellement des patrouilleurs métropolitains (aviso escorteurs) est très important pour les plus petits chantiers. La composante guerre des mines est aussi concernée, en phase avec le programme belgo-néerlandais, pour poursuivre l'aventure des chasseurs de mines tripartites, avec une adjonction de drones et de systèmes automatiques. Les bâtiments ravitailleurs de flotte seront aussi renouvelés.

Comme Marc Darmon, je voudrais parler de la recherche et développement, et de l'innovation, qui sont d'une importance capitale pour notre industrie, avec des *roadmaps* incrémentales (Evol'SNA, Evol'frégates) tenant compte de la difficulté à anticiper l'évolution du monde à moyen ou long terme. Ainsi, nos programmes à long terme doivent pouvoir faire évoluer les standards en fonction des besoins militaires, de l'environnement, des capacités industrielles et des possibilités de financement. Cette approche incrémentale est importante et soulignée dans la présente LPM.

Dans le programme 144, les crédits d'études amont sont confirmés. Ce point est important dans le segment des drones et des systèmes de drones, avec les défis relatifs à la guerre des mines, mais également les drones océaniques et les drones de surface, qui seront d'une importance capitale à l'avenir.

En ce qui concerne la coopération et l'exportation, j'aimerais souligner plusieurs programmes importants. Le premier est le programme de guerre des mines, dans lequel la France collaborera avec la Belgique et les Pays-Bas ; un autre projet de coopération concerne la modernisation des frégates Horizon, qui sera menée en coopération avec l'Italie. Ces programmes sont portés par la présente LPM, qui offre donc une visibilité renouvelée et un calendrier de financement pour le renouvellement de nos flottes.

Planifier les programmes nationaux et internationaux qui seront mis en œuvre par nos chantiers navals est un défi. Pour illustrer cela, je peux citer l'exemple de la LPM précédente, dans laquelle les FDI étaient plus lointaines que ce que notre chantier naval de Lorient pouvait construire. Or dans les années 2019 et 2020, la ministre des armées de l'époque a décidé d'avancer les frégates FDI 2 et 3, pour la France, afin de soutenir la charge industrielle de Lorient et de lancer des campagnes d'exportation, notamment vers la Grèce. Grâce à cette avancée, nous avons pu sécuriser un calendrier de cycles courts, lequel a suscité l'intérêt des Grecs qui ont finalement signé un contrat d'acquisition de ces frégates 2 et 3 qui avaient été avancées. Celles-ci sont donc finalement revenues dans le calendrier initial de la LPM. Ces calendriers doivent donc être vus à l'aune des campagnes d'exportation.

Je tiens d'ailleurs à vous remercier pour tout ce que vous faites au titre de la diplomatie parlementaire, car beaucoup de nos pays clients apprécient les contacts directs avec les parlementaires. Vous faites partie de l'équipe de France qui, au final, donnera à l'industrie la charge nécessaire.

Je conclus mon propos liminaire avec la question du financement du porte-avions. Les calendriers des programmes et les flux financiers sont intrinsèquement liés. L'objectif proposé dans ce projet de LPM est de respecter le calendrier du porte-avions de nouvelle génération, en particulier celui de sa chaufferie nucléaire. Ainsi, alors même que le navire doit être mis en service en 2038, les premiers éléments de sa chaufferie ont déjà été fondus chez Framatome, et les investissements nécessaires ont été réalisés sur notre site d'Indret pour lui permettre de les usiner dès 2023. De même, nous usinons les premiers éléments de cuve de la chaufferie nucléaire du SNLE 3G qui sera mis en service en 2035.

Dans ces projets à long terme, tenir le calendrier est crucial ; la décision a ainsi été prise de maintenir l'avant-projet détaillé dans la LPM avec un démarrage immédiat : dès 2024-2025, les éléments de la chaufferie nucléaire seront développés, ils seront réalisés à partir de 2025-2026. L'industrie a été consultée sur sa disponibilité à intégrer les flux de paiement dans la négociation globale, et sa réponse a été affirmative : cela fait partie des négociations que nous menons habituellement. Cependant, c'est surtout à l'horizon 2025-

2026, dans cette phase de développement et de réalisation, que des flux importants seront engagés et que la question du financement se posera. Le sujet est donc quelque peu prématuré aujourd'hui, il prendra de l'importance au cours du développement du programme. Nous terminons d'ailleurs la négociation de l'avant-projet détaillé avec le ministère des armées, la question du financement en faisait partie et elle a été résolue.

M. Pierre Bourlot, délégué général du groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales. – Avant l'arrivée de Guillaume Faury, je commencerai à vous présenter le Gifas, qui englobe aujourd'hui la quasi-totalité de l'industrie aéronautique et spatiale française, civile et de défense. Nous comptons 444 entreprises, dont une quarantaine de start-up. En 2022, ces entreprises ont réalisé un chiffre d'affaires (France) de 62,7 milliards d'euros, avec des emplois répartis sur tout le territoire national, surtout en Ile-de-France, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Nos membres emploient directement 195 000 personnes, et plus de 80 % de nos produits sont exportés. Dans le secteur de la défense, les entreprises du Gifas ont réalisé un chiffre d'affaires de 19,2 milliards d'euros, avec plus de 60 000 personnes dédiées. Ces emplois, hautement qualifiés et ancrés sur le territoire, ne sont pas délocalisables. Le volume de commandes pour la défense s'élève à près de 40 milliards d'euros, dont 70 % à l'export. Nous organisons le Salon du Bourget, le plus grand salon aéronautique au niveau mondial, où nous espérons vous accueillir prochainement.

M. Guillaume Faury, président du groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales. – Merci de permettre aux représentants de la BITD de s'exprimer devant vous, à la veille d'un débat parlementaire important sur la prochaine loi de programmation militaire 2024-2030. Comme vous le savez, l'industrie aéronautique et spatiale française et même européenne est aujourd'hui confrontée à des défis majeurs, dans les secteurs civil comme militaire. Le contexte de guerre en Europe, et d'économie de guerre, change la donne, imposant la nécessité d'une aptitude au combat de haute intensité, avec des conséquences significatives pour l'outil industriel. Le budget de ce projet de LPM, qui s'élève à 413 milliards d'euros, représente un effort conséquent dans un contexte budgétaire difficile. Nous en avons pleinement conscience et nous allons nous efforcer, comme nous en avons l'habitude, d'optimiser son usage. Une loi de programmation est toujours très attendue, car elle donne une perspective à l'industrie, lui permettant d'adapter son outil de production, ses compétences et ses ressources aux objectifs fixés, et d'orienter la recherche et la technologie.

Nous sommes une industrie de haute technologie, produisant des systèmes sophistiqués, souvent de grande taille et très complexes, donc une industrie de long terme. Cette industrie a absolument besoin de la visibilité qu'une loi de programmation permet d'obtenir.

Cette loi de programmation s'inscrit dans la continuité de la loi actuelle, dite « exécutée à l'euro près », qui a permis de redonner la dynamique attendue tant par les forces que par l'industrie, pour se projeter avec des plans de charge plus prévisibles. Cette nouvelle LPM consacre des moyens significatifs à des domaines capacitaires qui étaient jugés moins prioritaires dans les précédentes programmations et dont les chaînes de production avaient pu être maintenues à travers un certain nombre d'outils dont l'exportation. Elle prend également en compte la nécessité d'investir pour faire face à de nouveaux enjeux, en particulier dans de nouveaux champs de conflictualité : espace, cyberspace, fonds sous-marins, etc. S'y ajoute l'effort important consacré au maintien de la posture permanente de dissuasion, réaffirmée comme la priorité des priorités, conformément au discours du Président de la République à Mont-de-Marsan. Ce budget permettra de maintenir des compétences essentielles dans ce domaine et de lancer les travaux pour le successeur du porte-avions Charles-de-Gaulle.

Le nouveau contexte géopolitique, principalement en raison du conflit russo-ukrainien, nécessite un investissement spécifique significatif, en particulier pour le renforcement des stocks de munitions. Ce projet de LPM a donc un champ d'application beaucoup plus vaste et complexe que la précédente LPM, dans un contexte budgétaire contraint, qui doit également intégrer l'inflation. Le modèle d'armée 2030 est conforté, malgré des décalages en réalisation du fait des contraintes nouvelles et de l'extension du spectre. L'industrie devra s'adapter en conséquence. Ce projet de loi définit un cadre général, qui sera détaillé programme par programme, industriel par industriel, entreprise par entreprise ; des compromis devront être trouvés concernant les outils de production, en conciliant certains décalages de cibles et les contraintes industrielles pour assurer la viabilité des outils industriels, en définissant les conditions d'une remontée en cadence appropriée en cas de crise. Ce travail permettra également de s'assurer de l'absence de perte de compétences clés, que ce soit dans les bureaux d'études, la production ou le maintien en condition opérationnelle (MCO).

Au-delà des enjeux programmatiques, une lecture superficielle du projet de LPM pourrait laisser penser que la dimension européenne serait moins un axe majeur de la politique de défense ; cependant, un examen attentif montre que les arbitrages rendus ne perturbent pas la conduite des programmes majeurs existants ou initiés par la loi en cours que ce soit dans le domaine absolument crucial – je dirais même, existentiel – du *système de combat aérien du futur* (FCAS) ou pour les drones MALE (moyenne altitude longue endurance).

La coopération européenne demeure essentielle, car elle apporte la masse critique nécessaire pour maîtriser technologiquement et économiquement des systèmes imposant des investissements considérables malgré des séries limitées, tout en préservant ou construisant la souveraineté, qu'elle soit européenne, nationale ou partagée entre plusieurs pays, dans un marché très concurrentiel et noyé par l'offre américaine. Le dialogue doit se poursuivre avec la direction générale de l'armement (DGA) concernant l'utilisation du Fonds européen de défense (FED) pour développer les capacités technologiques, compte tenu des difficultés que nous rencontrons parfois pour comprendre les modalités d'intégration de nos projets, alors même que la couverture de nos coûts demeure imparfaite.

Ce projet de LPM aborde plusieurs sujets identifiés dans le cadre de la préparation à l'économie de guerre : la prise de risque dans l'innovation, la constitution de stocks de matières premières que l'État pourrait imposer aux industriels et la mise en place d'un MCO adapté au niveau d'activité attendu des forces.

Le Gifas estime qu'il est important de poursuivre le dialogue entre la DGA, l'état-major des armées et l'industrie pour élaborer une stratégie concertée sur ces sujets majeurs. Par exemple, la prise de risque dans l'innovation est un sujet que l'industrie met en avant depuis plusieurs années, qui est abordé dans la LPM sans que les modalités de mise en œuvre soient précisées. Une réflexion partagée permettrait de renforcer la position de la France sur certains sujets essentiels, tels que l'intelligence artificielle, indispensable pour mener et gagner la guerre de demain. Les groupes de travail État-industrie, constitués pour échanger sur l'économie de guerre, le stock et l'approvisionnement ou encore le MCO, doivent être pleinement sollicités pour alimenter les travaux d'implémentation de la loi de programmation militaire ; une telle coordination est indispensable pour définir des mesures et des façons de travailler qui fonctionneront lorsqu'elles seront sollicitées.

Le projet de LPM comporte un volet normatif important, avec trois articles – 23, 24, 25 – concernant directement l'industrie. L'article 23 modernise le régime des réquisitions

du code de la défense. L'article 24 organise la constitution de stocks stratégiques pour les armées, ainsi que la priorisation de la livraison de biens et services au bénéfice des armées. L'article 25 fait évoluer le régime des enquêtes de coûts dans les marchés publics. L'article 23 n'appelle pas de commentaire particulier. L'article 24, dans sa rédaction actuelle, est porteur de nombreuses incertitudes pour l'industrie, en ce qui concerne tant la constitution des stocks que la priorisation. Les modalités de mise en œuvre de ces obligations pourraient emporter des conséquences significatives sur les coûts, l'image et la réputation des industriels, notamment vis-à-vis de clients étrangers. Parmi les nombreuses questions identifiées : quelles seront les modalités de constitution des stocks (temps de constitution, volumes, nature) ? Quels sont les produits concernés ? Quels seront les coûts de constitution de ces stocks, y compris pour l'aspect logistique ? Quelle sera la durée d'immobilisation ? Qu'en est-il de la couverture des conséquences indirectes de la réorientation des commandes prévues pour un client export ? Quel sera l'impact réputationnel de la mesure ? Le groupe de travail État-industrie consacré aux stocks et à l'approvisionnement doit être saisi, ce qui à ma connaissance n'est pas encore le cas, afin d'établir en commun un mécanisme qui réponde aux besoins de l'État comme à ceux de l'industrie.

Quant à l'article 25, il permet d'établir par décret la forme que devront prendre les éléments techniques et comptables de l'estimation du coût de revient lorsqu'ils sont présentés à l'administration, la nature des charges à inclure dans cette estimation ainsi que les modalités de leur comptabilisation. Le ministère des armées pourrait ainsi définir lui-même la nature d'un coût éligible. Cependant, les industriels ont des structures de coûts très différentes ; appliquer une seule méthode de définition des coûts pourrait affecter le fonctionnement des entreprises concernées. De plus, les relations conflictuelles entre les parties sur les éléments comptables de valorisation (ECV) ont montré des divergences d'approche sur certains points très spécifiques.

L'analyse de ces deux articles rend donc nécessaire, selon nous, d'associer l'industrie à la rédaction des décrets d'application de cette mesure, afin de clarifier les nombreux points encore flous, d'éviter les désaccords et de créer un dispositif qui réponde aux besoins et aux contraintes de tous : ceux des armées, mais aussi ceux des industriels. Ces derniers sont convaincus de la nécessité de travailler de manière différente, mais conjointe, pour assurer un écosystème de défense robuste et pérenne. Cela nécessite plus de concertation entre partenaires. L'économie de guerre pourrait en offrir l'occasion, sous réserve que les méthodes de travail entre DGA, forces armées et industrie évoluent. Cette dynamique, souhaitée par les industriels, offrirait l'agilité nécessaire à la construction des capacités de défense, l'adaptation aux normes et régulations au juste besoin ainsi que le soutien à l'export, conditionnant la pérennité du modèle industriel français, en particulier pour les systèmes à petite échelle, dans lesquels les variations industrielles peuvent être difficiles à gérer.

Dans un monde marqué par l'instabilité géopolitique, la défense française a besoin d'une stratégie capacitaire ambitieuse. Celle-ci ne peut être construite que collectivement, par une concertation étroite entre les parties étatique et industrielle, avec des objectifs partagés et la volonté d'innover dans les méthodes de travail pour plus d'efficacité, de réactivité et une juste maîtrise des coûts.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Depuis plus de quinze mois, la guerre en Ukraine a modifié la situation, plaçant les services de soutien, les stocks de munitions et la préparation opérationnelle au centre des priorités. Elle a également révélé le véritable coût d'un conflit armé ; désormais, il ne sera plus possible de faire des économies sur l'entretien, la préparation

opérationnelle, les stocks et les services de soutien, comme cela a été fait par le passé, y compris dans l'actuelle LPM.

Au sein de la commission, nous sommes préoccupés par les perspectives de l'entretien programmé des matériels (EPM) et de la préparation opérationnelle, en lien avec la disponibilité technique. Nous avons appris récemment que la DGA pourrait être chargée d'améliorer les contrats verticalisés, qui sont devenus courants dans tous les domaines de l'EPM. Sur ce sujet, avez-vous déjà reçu des objectifs ou des indicateurs de performance ? Disposez-vous d'une visibilité sur les moyens prévus pour l'EPM durant la prochaine période de programmation ? Cela nous semble indispensable pour que vous puissiez utiliser les outils industriels les plus adaptés.

La prochaine LPM cherche un optimum économique en arbitrant entre deux variables majeures : l'activité et la disponibilité fournies par les pièces de rechange d'une part et les solutions techniques fournies par les industriels titulaires de contrats verticalisés d'autre part. Le raisonnement visant à réduire une prétendue surdisponibilité pour financer davantage d'heures d'activité vous semble-t-il économiquement et techniquement rationnel ? Pour nous, cela semble mener à une usure prématurée des équipements et à une érosion plus rapide du capital technique des armées. Avez-vous alerté le ministère des armées sur ces points ? Quelles seraient les conséquences de cet éventuel arbitrage et comment la surusure pourrait-elle être prise en compte dans vos nouveaux contrats verticalisés ?

Mme Michelle Gréaume, rapporteure pour avis sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Je souhaite vous interroger sur les conséquences pour vous de certains choix qui pourraient passer inaperçus, mais qui me semblent susceptibles d'impacter vos activités. En ce qui concerne les contrats opérationnels, les moyens détaillés dans les postures de réactivité, comme dans le complément en cas d'engagement majeur, étaient prévus par la précédente LPM. Nous nous attendions à ce que la perspective d'un engagement majeur conduise à les augmenter ou au moins à les stabiliser. Partagez-vous cette analyse, et donc une certaine déception ? Comment l'éventuelle réduction de ces formats vous affectera-t-elle ? Les besoins des services de soutien, qui bénéficieront de 4 milliards d'euros supplémentaires sur sept ans, sont immenses. Êtes-vous pleinement mobilisés sur les besoins de renouvellement des équipements du service de l'énergie opérationnelle (SEO), du service du commissariat des armées (SCA) et du service de santé des armées (SSA) ? À quel horizon ?

M. Pierre Éric Pommellet. – Le service du soutien de la flotte a adopté les contrats verticalisés et cela produit aujourd'hui des résultats en termes de disponibilité, pour la flotte de dissuasion comme pour les flottes de surface. J'insiste toutefois sur l'importance de toute l'architecture numérique autour du soutien et du service et je forme le vœu que cette LPM permette de progresser en la matière. Pour assurer une pleine disponibilité, nous pourrions ainsi disposer, dans le cadre de contrats verticalisés, de structures numériques et de données qui permettront une maintenance préventive efficace, grâce à l'utilisation d'algorithmes ou d'intelligence artificielle. Cela ne relève pas seulement d'une structure contractuelle, mais bien de la capacité de partager des données différemment. C'est là un des sujets forts à mon sens, qui a commencé dans l'aéronautique et s'est étendu au naval et qui est porteur de progrès en termes d'efficacité et de disponibilité. Nous évoquons l'érosion des matériels ; dès lors que nous sommes capables d'échanger et de traiter des données, l'industrie et ses clients ont une bien meilleure capacité à l'anticiper et à travailler sur les procédures de soutien comme sur la conception des équipements, afin de les rendre plus robustes. L'accroissement des moyens de soutien est également l'occasion de progresser dans le

domaine du numérique et d'améliorer l'efficacité globale. Il s'agit là d'un des sujets importants de cette future loi de programmation militaire.

M. Marc Darmon. – Quelques éléments pour répondre aux questions posées. Sur l'équilibre entre le soutien, le maintien en condition opérationnelle (MCO) et les nouveaux équipements, il doit être considéré sujet par sujet. Il est logique que, dans une préparation de combat de haute intensité, on mette l'accent sur la cohérence de l'ensemble, en particulier sur la disponibilité et sur l'efficacité de l'outil. L'augmentation proportionnelle du MCO apparaît donc tout à fait normale.

S'agissant de la globalisation et de la verticalisation, dans le domaine terrestre, elles sont un peu moins marquées qu'en aéronautique : une grande partie de nos projets concernent de nombreux équipements dans divers domaines – soutien, logistique, génie, santé, etc. Cela n'empêche pas la globalisation des contrats, et notamment la massification, toujours soutenue par le numérique pour la maintenance prédictive et l'optimisation de la disponibilité des pièces ainsi que par l'intelligence artificielle pour mieux détecter les pannes. Des engagements de disponibilité et de performance des industriels sont contractualisés pour augmenter le niveau de disponibilité, accompagnés, souvent, d'engagements de résultats plutôt que de listes de réparations ou de rechanges.

Enfin, concernant le soutien de l'homme, les commissariats et l'énergie opérationnelle, les groupements que nous représentons servent à engager le dialogue entre l'État et l'industrie, l'administration et les ingénieurs, sur ce qui existe et ce qui est faisable, notamment à travers le travail de nos commissions. Celles-ci sont des lieux d'échange dans lesquels les industriels peuvent discuter de ce qui est possible et les opérationnels exprimer leurs besoins et leurs priorités. Nous avons récemment créé deux commissions très actives au sein du Gicat : l'une sur l'énergie opérationnelle au sens large, et l'autre sur le soutien à l'homme et l'équipement du soldat. La structuration de la BITD et les échanges entre l'État et l'industrie dans ce domaine sont extrêmement importants.

M. Guillaume Faury. – Dans le domaine aéronautique, les contrats verticalisés existant depuis plusieurs années ont montré leur efficacité. Leur réussite a encouragé leur extension. Ces contrats, mis en place au cas par cas, ont suscité un haut niveau de satisfaction et apporté de nombreux bénéfices, mais leur déploiement est loin d'être achevé. Dès lors que nos forces armées s'équipent de systèmes complexes et sophistiqués pour combattre dans des environnements à haute intensité, ou très complexes, elles souhaitent disposer d'une capacité rarement mise en œuvre, mais que l'on est prêt à utiliser. La disponibilité ou le niveau d'activité ne sont alors pas nécessairement la priorité : dans ces cas particuliers, c'est le coût de possession, le plus faible possible, qui importe. Cependant, dans un contexte géopolitique plus tendu, où la disponibilité du matériel et la préparation des équipages deviennent cruciales, le niveau d'activité augmente, ainsi que la nécessité de la disponibilité ; alors nous rencontrons des difficultés liées à l'usure et au coût d'exploitation des matériels. Dans ce contexte, les contrats verticalisés ont démontré leur efficacité et leur compétitivité pour répondre à ces enjeux, mais toujours au cas par cas. Chaque système, chaque situation est unique et nécessite une approche spécifique. Ces contrats sont un outil important, encore sous-utilisé, que nous commençons à maîtriser et que nous allons probablement continuer à améliorer et utiliser plus largement. Ils nous permettent de mieux répondre aux changements d'environnement, de nous adapter à la situation actuelle, dans laquelle nos forces armées doivent utiliser leurs équipements et leurs systèmes, s'entraîner et se former. Ils permettent également de trouver la meilleure coordination entre forces armées et industriels pour leur mise en œuvre.

Pour autant, il existe parfois des raisons de ne pas opter pour ces contrats, notamment lorsque les forces armées doivent projeter et utiliser leurs équipements de manière indépendante, dans des environnements très hostiles, sans intervention des industriels. En somme, le coût de possession, le coût d'emploi, le coût d'usage, la disponibilité et la rapidité de la montée en puissance sont des paramètres clés dans la discussion autour de la verticalisation d'un contrat.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur spécial. – Qu'en est-il de l'intervention éventuelle de la DGA dans l'EPM ?

M. Pierre Éric Pommellet. – La DGA est en cours de réorganisation et le MCO est appelé à devenir une mission clé de la future direction des opérations. Ce mouvement répond à une nécessité : celle de concevoir des équipements que l'on peut maintenir à un coût objectif, avec un outil industriel organisé. L'ambition est d'assurer une complémentarité entre le développement et le MCO, afin d'éviter la séparation de ces deux mondes. Il reste quelques étapes à franchir, mais nous soutenons ce mouvement.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – L'article 24 du projet de LPM prévoit la possibilité d'exiger des industriels la constitution de stocks de matériaux et de composants d'intérêt stratégique, ainsi que la priorisation de la livraison de biens et services. Dans le contexte géopolitique actuel, cela est parfaitement compréhensible. Vous avez souligné la nécessité d'un travail en commun entre l'État, l'administration et l'industrie. Quelle est votre opinion sur ces deux dispositifs ? Avez-vous estimé le coût potentiel de ces mesures pour vos adhérents ? Concernant le dispositif relatif aux stocks stratégiques, aucune indemnisation n'est actuellement prévue pour compenser les coûts liés à la constitution et à l'immobilisation desdits stocks.

Sur un autre sujet, nous présenterons la semaine prochaine un rapport axé sur l'accès au financement, en particulier bancaire, des entreprises de la BITD. La nomination de référents défense au sein des banques et d'une médiatrice à la DGA est récente, avez-vous déjà reçu des retours de vos adhérents sur ces deux nouvelles mesures ?

M. Pierre Éric Pommellet. – Nous avons évoqué le sujet des stocks avec le ministère des armées. Des dispositifs existent et nous les avons comparés, notamment lors de la pandémie et des premières difficultés d'approvisionnement en matières premières, à ce qui existe aux États-Unis, où la réquisition de stocks pour la défense est inscrite dans la loi, ce qui nous a semblé être une bonne idée. La possibilité de privilégier certaines matières premières et de constituer des stocks pour servir les armées est bienvenue. Pour autant, l'industrie doit être associée aux conditions de mise en œuvre de ces mesures, de sorte que les modalités de fonctionnement soient claires et que nous sachions à quoi nous attendre en amont. Après le déclenchement de la guerre en Ukraine, nous avons pensé que nous allions manquer d'acier ; l'industrie a donc dû en stocker pour être capable de livrer ses clients français et internationaux. L'existence d'un article de loi en ce sens me semble donc être une bonne chose, mais nous devons discuter des modalités de sa mise en œuvre, soit au cas par cas, soit de manière générale.

S'agissant de l'accès au financement, la guerre en Ukraine a changé beaucoup de choses dans notre environnement et en France, nous sommes plutôt mieux lotis qu'ailleurs. La désignation de médiateurs et de correspondants a été une bonne chose, mais il subsiste un problème de fond : certaines ONG continuent à dénigrer la défense, indépendamment de la

guerre en Ukraine. Les banquiers nous rétorquent souvent qu'ils peuvent prêter de l'argent, mais que le problème vient des investisseurs, qui font le choix d'exclure certains domaines, notamment la défense et le nucléaire, au profit de secteurs jugés plus acceptables. Nous devons mener ensemble un travail collectif pour expliquer à nos concitoyens qu'il ne saurait y avoir de développement durable sans capacité de se protéger et donc sans industrie de défense. Pour nous, cette dernière fait entièrement partie du développement durable et de l'avenir de nos sociétés. Le conflit en Ukraine a certes modifié certaines mentalités, mais il existe une divergence de points de vue entre ce qui se passe aux États-Unis, en Chine, et dans d'autres régions du globe et en Europe, où l'on aspire constamment à exceller dans tous les domaines, en particulier celui-ci. Pour autant, j'observe certaines améliorations : quand l'Europe procède à des achats communs de munitions, quand Thierry Breton visite des usines de munitions, cela contribue à faire avancer la question du financement bancaire.

M. Guillaume Faury. – Je voudrais éclairer le sujet de la constitution des stocks, qui est crucial afin de garantir une réactivité optimale, comme l'a montré l'invasion de l'Ukraine. Dans le secteur civil, nous le faisons très largement, sur des bases contractuelles entre clients et fournisseurs. Il s'agit de définir quel type de produits stocker, comment les financer et de s'assurer que ces stocks seront utilisés, pour éviter de stocker inutilement des biens qui pourraient être perdus. Il est important de bien différencier dans la politique de stockage, les matières premières, qui seront toujours utilisées à un moment donné, et les biens finis. Stocker une tour Eiffel ou un porte-avions nucléaire n'est évidemment pas viable. Il est donc essentiel d'établir un dialogue sur ce que nous voulons stocker, comment financer ces stocks et comment les réguler.

Ici, toutefois, le client est également le régulateur et peut imposer des stocks dont on ne sait pas comment et quand ils seront utilisés, s'ils le sont, qui paiera pour cela et qui assumera le risque. Il est donc essentiel d'établir une relation contractuelle saine qui permette de stocker de manière appropriée et à des coûts raisonnables, car ceux-ci devront être supportés d'une manière ou d'une autre. Des relations contractuelles toxiques au sujet du stockage de biens intermédiaires pourraient conduire certaines entreprises à quitter leur domaine d'activité, jugeant qu'elles ne pourront pas y prospérer. Aujourd'hui, nous constatons une différence entre le secteur civil, qui connaît une forte croissance et où certaines règles permettent de croître, et le secteur de la défense, en particulier en Europe et en France, où les contraintes se multiplient, au détriment de la rentabilité et de la pérennité des activités. Nous comprenons l'objectif poursuivi mais il faut que la loi nous apporte une solution et non un problème. C'est pourquoi j'ai mentionné dans mon propos liminaire la nécessité de discuter de la manière dont cette mesure sera exécutée, afin que cela serve l'intérêt des forces armées sans pour autant peser sur l'industrie.

M. Marc Darmon. – Vous avez soulevé deux sujets cruciaux, monsieur le rapporteur, qui nous concernent tous très fortement. Sur le sujet des stocks, il est en effet essentiel que nous participions à la rédaction et aux échanges. Vous avez beaucoup insisté sur l'enjeu financier, qui est incontestable, mais n'oublions pas qu'il existe également des enjeux opérationnels et industriels. Par exemple, où placer ces stocks ? Comment gérer les questions de péremption, lorsque l'on stocke du matériel pyrotechnique ? Beaucoup de détails concrets méritent une discussion approfondie, c'est pourquoi il est essentiel que nous participions à la rédaction des décrets d'application de la mesure.

En ce qui concerne le financement, nous avons été les premiers à alerter. Malgré quelques signes d'apaisement depuis la guerre en Ukraine, le problème de fond demeure et nous continuons à rencontrer des difficultés réelles de financement, non pas parce que

l'entreprise serait en mauvaise situation financière ou subirait des aléas en matière de *compliance*, mais bien parce qu'elle opère dans certains domaines. Pour les résoudre, il faut encourager et accompagner les médiateurs ou les banques. Nous commençons à distinguer, en outre, des résistances chez les assureurs. Plus qu'au financement en capital ou à l'exportation, nous touchons ici à la capacité opérationnelle ou industrielle. Certains sujets sont difficiles à objectiver : les entreprises ont du mal à déclarer qu'elles rencontrent des difficultés avec leur banquier. Parmi les solutions possibles, la communication et le soutien de toute la Nation sont essentiels : il faut communiquer positivement sur le sujet de la défense, expliquer en quoi cette industrie est durable, en quoi elle protège nos valeurs et notre démocratie.

M. Christian Cambon, président. – Je n'exclus pas que notre commission travaille à nouveau dans le futur, dans la rédaction d'un rapport sur ces problématiques de financement de l'industrie de la défense, que nous avons déjà abordées à plusieurs reprises depuis 2019.

M. Cédric Perrin, rapporteur spécial sur le programme 146 « Équipement des forces ». – J'étais, il y a quinze jours, dans une PME entièrement dédiée à la défense qui ne parvenait pas à faire assurer son nouveau bâtiment.

De nombreux programmes sont actuellement soumis à des étalements, malgré l'augmentation des crédits proposés dans ce projet de loi de programmation militaire, qui ressemblent parfois à des renoncements. Le programme Scorpion en est un exemple, avec une baisse de 30 % prévue d'ici 2030 pour la cible des Griffon, ainsi que pour celle des Jaguar et Serval ; il en va de même pour la filière aéronautique avec le Rafale ou l'A400M, sans oublier les incertitudes concernant le Tigre Mark 2+ – le Mark 3 semble abandonné –, sur lequel nous peinons à obtenir des informations concrètes ; dans le domaine naval, la FDI ou le *système de lutte anti-mines* du futur (SLAMF) sont également concernés. Ainsi, nous avons du mal à comprendre certaines affirmations du ministre des armées, à propos, par exemple, d'une augmentation de 40 % du chiffre d'affaires d'Arqus à venir, une annonce qui semble étonner également de nombreux entrepreneurs. Pourriez-vous nous éclairer sur ces différents points ? Quelles sont les conséquences concrètes de ces étalements ?

Certains prétendent que la baisse des objectifs ou les étalements de programme seraient dus à l'incapacité des entreprises à produire assez rapidement ou en volume suffisant. Quelle est votre vision sur ce point ? Quelles sont les perspectives pour vos activités, vos emplois et la pérennité des compétences sur vos sites industriels que cette LPM pourra apporter ?

Si le report des objectifs pour les grands programmes allège les factures annuelles pour l'État, à long terme, cela engendre nécessairement un coût dû à la baisse des volumes et donc à la diminution des économies d'échelle. Pourriez-vous nous en donner des exemples concrets ?

Ma troisième question porte sur les relations entre les PME et les grands maîtres d'œuvre industriels. Les grandes entreprises absorberont vraisemblablement les étalements avec plus ou moins de difficultés. Mais qu'en sera-t-il des PME et des ETI ? Quel sera l'impact de la LPM sur le tissu industriel ? Que font les principaux maîtres d'œuvre pour donner davantage de visibilité aux PME ? Il y a une dizaine d'années, le pacte Défense-PME mettait en place un certain nombre de mesures et d'engagements vis-à-vis des sous-traitants. Où en est cette démarche aujourd'hui ?

Enfin, le chantier de l'économie de guerre se poursuit depuis maintenant presque un an. La LPM prévoit plusieurs dispositions à ce sujet. Quelles ont été les concertations avec les entreprises ? Les sept plus grandes entreprises semblent avoir été consultées, contrairement aux PME. Sur le fond, quelle est votre appréciation sur le texte proposé ? Est-il suffisamment équilibré ou suscite-t-il de votre part des remarques ?

Je suis très dubitatif quant à l'article 24, qui me semble assez inopérant. Les dispositions sont-elles réellement applicables ? En évoquant une éventuelle priorité pour le client français, ne risque-t-on pas de nuire aux perspectives d'exportation des entreprises, alors qu'on aurait peut-être pu aboutir au même résultat par d'autres moyens ?

Enfin, compte tenu de l'évolution des nouvelles technologies et de l'agilité que demande leur mise en œuvre, il faudrait accélérer les appels d'offres : ils durent dix-huit mois, si bien que les technologies sont déjà obsolètes à la fin du processus. Quelles seraient les solutions alternatives ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure spéciale pour le programme 146 « Équipement des forces ». – L'Union européenne mène ses propres travaux sur l'économie de guerre, avec des objectifs concrets d'augmentation des volumes et de réduction des délais d'approvisionnement en munitions pour l'Ukraine.

Le plan européen comporte plusieurs volets. Le premier volet est le financement d'achats en commun. Ainsi, 23 pays au moins ont rejoint un programme d'acquisition conjointe de munitions, qui sera mis en œuvre par l'Agence européenne de défense (AED).

Ensuite, ce plan vise à augmenter les capacités de production de l'industrie et à sécuriser les chaînes d'approvisionnement, grâce à un financement de l'Union européenne et à une série de dérogations réglementaires. Cela semble aller dans le sens de vos propositions, à savoir donner plus de visibilité.

Quelle est votre appréciation, de façon générale, sur les instruments mis en place par l'Union européenne et leurs modalités de mise en œuvre ? Comment les avancées européennes s'articulent-elles avec le chantier français de l'économie de guerre ?

Nos interlocuteurs regrettent un manque de consultation en amont de la préparation de ce texte. Des concertations sont-elles menées avec le ministère des armées, et en particulier avec la direction générale de l'armement (DGA) ?

Lancé en 2021, le plan France 2030 consacre 54 milliards d'euros à l'investissement dans les technologies innovantes, dans le cadre de 10 grands objectifs relatifs à la décarbonation et au progrès des connaissances. Ce plan n'a pas vocation à financer le secteur de la défense, mais il peut financer des domaines duaux, en particulier dans l'exploration des fonds marins et le spatial, mais aussi pour tout ce qui concerne la transition énergétique. Les financements du plan France 2030 ne pourraient-ils pas profiter davantage à la BITD, dont la plupart des entreprises sont duales ? Comment accompagnez-vous les entreprises pour rechercher ces financements ? La DGA se concertent-elle suffisamment avec le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) pour faire jouer des synergies entre différents financements ? Enfin, les entreprises de la BITD vont-elles se positionner pour bénéficier du plan French Tech 2030 du ministère de l'économie ?

Pour revenir à l'article 24, qui pose quelques problèmes, notamment en matière d'exportation, quelles seraient ses autres conséquences, concrètement ? Pourrions-nous trouver des compromis lors de la rédaction des décrets d'application ?

M. Marc Darmon. – Concernant les étalements, la cible de Scorpion n'est pas modifiée, simplement sa livraison pour 2030. Voilà qui est important en matière de visibilité. C'est le résultat d'un compromis entre le programme Scorpion et d'autres capacités dans lesquelles l'armée de terre va investir.

Une LPM en augmentation veut bien dire un chiffre d'affaires en augmentation – il n'y a pas d'équivoque. Comme nous voulons traiter de nouveaux champs de conflictualité, comme la lutte dans le cyberspace, la lutte dans le domaine de l'information et de nouvelles menaces, il a bien fallu faire des choix.

Les PME ont été représentées dans l'ensemble des séminaires de guerre. Ils réunissaient les sept ou huit grands patrons d'entreprises de défense, ainsi que les groupements, notamment nous trois. Des séminaires représentaient uniquement les PME, d'autres associaient leurs représentants. Ce fut aussi le cas dans le super séminaire du Président de la République, où les PME ont pu s'exprimer – par ma voix pour les PME de l'industrie terrestre. Elles sont une composante essentielle de réflexion sur l'économie de guerre. Par exemple, le diagnostic cybersécurité, imposé à la *supply chain* pour renforcer sa résilience, a été normalisé par la DGA. Il sert peu aux grands groupes, qui ont leurs propres fournisseurs et labels, mais il est très utile aux ETI et PME. De nombreuses actions existent pour ces ETI et PME, notamment dans le domaine terrestre. Beaucoup de PME ne sont pas dans la chaîne d'approvisionnement, et sont souvent en contact direct avec l'administration, ce qui nécessite qu'elles bénéficient d'une forme de visibilité directe sur les programmes.

M. Pierre Éric Pommellet. – L'industrie est capable de répondre aux besoins. Notre industrie navale va livrer un sous-marin d'attaque en 2023 et un autre en 2024. Nous livrerons tous les marins d'ici à la fin de la décennie, conformément à la programmation. Les cibles sont maintenues. Certains programmes, en fonction des arbitrages, revoient certes leur calendrier, mais les fluctuations de notre activité seront plus liées à l'exportation, qui représente 30 à 35 % du travail de Naval Group. Certains chantiers navals ont une activité à l'exportation très importante, parfois au-delà de 70 %. L'activité prévisible liée à cette LPM et à nos exportations, voilà ce qui constituera notre activité industrielle. Nous verrons *in fine* si l'outil industriel fonctionne ou non. Pour produire à terme les commandes, il faut conserver un certain nombre de compétences. Sur le sujet, nous sommes en lien en permanence avec le ministère des armées. La DGA va créer une direction des entreprises, qui sera notre interlocuteur au jour le jour pour discuter de la visibilité des plans de charge, des compétences nécessaires et de notre capacité à produire.

La première capacité dont nous avons besoin, c'est la compétence humaine. L'industrie a été longtemps décriée : il n'est pas étonnant qu'il soit difficile de convaincre les jeunes de travailler dans l'industrie de défense. Les choses changent, mais lentement. Parler positivement de l'industrie, en particulier de défense, est un devoir si nous voulons convaincre les jeunes générations de nous aider à livrer les équipements nécessaires à la défense de la Nation. Naval Group est aussi une industrie nucléaire : industrie, nucléaire et défense, nous combinions, il y a quelques années, trois handicaps. Aujourd'hui, ces trois pôles reprennent des couleurs, je suis donc optimiste quant à notre capacité à recruter au sein des écoles et des universités.

Le sujet de la simplification dans l'économie de guerre n'est pas futile. La DGA est ouverte à toutes nos propositions, en matière normative, documentaire ou industrielle. La DGA a aussi mené un travail complet sur les PME dites critiques, celles qui pourraient rencontrer des problèmes en cas de montée en cadence ou qui ont par exemple des moyens de production uniques. Je ne suis pas surpris que certaines PME disent ne pas être associées, étant donné leur nombre. Nos groupements sont le lieu où se fédèrent les dynamiques des PME, que nous transmettons au ministère des armées.

Sur les cibles, nous n'avons pas commencé les discussions dans le détail. Nous ferons remonter toutes les problématiques de charge industrielle à la DGA, à la lumière de nos réussites à l'international.

M. Guillaume Faury. – Concernant le Tigre Mark 3, la redéfinition élaborée entre l'Espagne et la France est satisfaisante.

Pour l'A400M, la cible n'est pas identique à ce qui est inscrit dans le contrat. Les discussions entre la DGA sont pertinentes : il s'agit de savoir comment accompagner l'A400M à l'export, pour conserver notre outil industriel. Tous les partenaires veulent garder ce programme vivant, car celui-ci est crucial pour toutes nos opérations logistiques, tactiques et en environnement hostile.

Au Gifas, nous avons fait face à plusieurs chocs depuis trois ans. La dimension militaire s'est trouvée mise en danger à cause du covid, c'est-à-dire pour une raison qui n'a rien de militaire. La performance de notre industrie est liée à son caractère dual. Le domaine militaire bénéficie d'effets d'échelle issus du domaine civil, et le civil récupère des investissements du domaine militaire : cette complémentarité fonctionne très bien. Nous mettons peu à peu la crise covid derrière nous, qui fut la plus difficile à gérer. En cette période agitée liée à la crise en Ukraine et à des changements géopolitiques majeurs, il est important que les axes de dépenses et de recherche soient maintenus dans le temps. Nous avons une discussion très importante sur le financement du Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac), car un très grand nombre de PME en bénéficient. Elles ont embauché et investi, pour réussir la décarbonation dans le domaine civil. Cela entraîne des investissements et des retombées très positives, afin qu'elles assument leurs capacités militaires et restent innovantes. Ce modèle civil est très performant. Les PME sont contentes du forum qu'est le Gifas : l'articulation entre les grandes entreprises, les donneurs d'ordre, les ETI et les PME fonctionne bien.

Concernant les étalements, nous devons nous adapter. Dans le domaine civil, les étalements ont été beaucoup plus violents à cause du covid. Nous demandons simplement de discuter programme par programme, pour trouver des solutions viables.

Sur l'article 24, le diable est dans les détails, or nous ne sommes pas encore allés dans le détail. Je comprends l'esprit de l'article, mais, dans le domaine militaire, le client est le régulateur : il ne doit pas imposer des stocks toxiques. Nous devons créer le dialogue, et le travail reste à faire. Je ne vois pas pourquoi nous n'y arriverions pas. Je suis optimiste.

Je ne serais pas honnête si je vous disais que l'articulation entre les instruments européens et les instruments français fonctionne bien. Les intentions européennes d'investissement et d'accompagnement sont réelles, mais la complexité est très grande et souvent décourageante, voire contre-productive. Face à nous, l'industrie américaine est très soutenue par le gouvernement américain. Nous nous sentons parfois fragilisés par des

dispositifs qui font que, pour répondre rapidement à des besoins, de l'argent européen va à des sociétés non européennes, fragilisant notre BITD.

Tout produire en Europe est difficile. Il faut mettre nos efforts et notre argent en commun, sur des projets précis, car nous ne pouvons pas le faire dans tous les domaines. Le point de réglage n'est pas encore optimal. Nous n'avons pas encore trouvé la bonne articulation entre le national, le multinational et Bruxelles. Le niveau de complexité est très élevé, même si les intentions sont bonnes.

M. Pierre Éric Pommellet. – Beaucoup de nos entreprises sont duales et participent au comité stratégique de filière (CSF), ce qui leur permet d'accéder à des programmes financés par France 2030 ou des programmes portés par d'autres ministères que celui des armées. Des projets existent dans les domaines de la maîtrise des fonds marins et de la transition énergétique, sujet de grande actualité, puisque 90 % du commerce mondial est maritime. Dans le domaine militaire, nous préparons un navire de 75 000 tonnes zéro émission.

M. Mickaël Vallet. – Je précise que, en son temps, 40 % du PIB américain était lié à la Seconde Guerre mondiale.

Le *patch cyber* est estimé à 4 milliards d'euros dans la LPM. Vous n'avez évoqué ce sujet qu'en filigrane. Quel est notre degré de dépendance et de souveraineté pour les matériels cyber ? Quels sont les programmes majeurs à privilégier ?

Sur le terrain, dans le civil comme dans le militaire, remonte systématiquement le problème de recrutement, y compris dans le domaine public. Y a-t-il des tensions dans le domaine cyber, du technicien spécialisé à l'ingénieur ? Êtes-vous inquiets ?

M. Marc Darmon. – Nous parlons en fait de cyberspace. Ce chapitre porte d'abord sur la cyberrésilience, notamment de notre industrie et de la *supply chain*. Il faut protéger les opérations, les grands groupes et toute la chaîne d'approvisionnement : le pacte cyber, le cyber diagnostic et la sensibilisation par les maîtres d'œuvre, par exemple de l'administration, y participent. Le deuxième sujet est la lutte dans le cyberspace, qui inclut la cyberdéfense, mais pas seulement. Le troisième élément est la protection de notre système d'armes contre les cyberattaques : nos systèmes d'armes doivent tous avoir une composante de cyberprotection – détection, intervention, résolution. Voilà l'ensemble concerné par le fameux chapitre.

Le recrutement était un problème pour le numérique et la sécurité il y a dix ans ; aujourd'hui, le problème atteint tous les domaines. Nos besoins sont bien supérieurs à la ressource. Inversement, dans le domaine de la cybersécurité et du cyberspace, nous n'avons pas à rougir. En France, notre système d'enseignement supérieur et notre écosystème d'entreprises leaders sur le marché est très dynamique. De plus, notre administration est très exigeante en matière de protection des opérateurs d'importance vitale. Notre industrie française est de bon niveau.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Dans la LPM, il existe la possibilité d'ouverture d'une réserve industrielle qui irait au-delà de l'armée et qui serait mise au service de l'industrie. Avez-vous fait des estimations ? Le président de Thales disait il y a deux mois qu'il fallait deux fois plus d'ingénieurs en France. Vous montez des partenariats, par exemple

avec l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (Essec). Quelle est la situation ?

M. Pommellet a parlé de diplomatie parlementaire – je l'en remercie. Nous agissons au sein d'assemblées parlementaires, comme à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), car nous avons un travail d'influence à mener, et nous organisons des visites de terrain. En Guyane et au Brésil, le potentiel est énorme. Je dois vous féliciter pour le travail réalisé au Brésil, sur la base d'Itaguaí. Les Brésiliens sont ravis, et ils souhaitent maintenant un sous-marin nucléaire. Ils comptent sur nous pour faire avancer ce dossier.

L'allemand Rheinstahl a décidé de mettre en place une usine de production en Ukraine. Avez-vous l'intention de mettre en place des usines sur le sol ukrainien, pour préparer la reconstruction ?

M. Pierre Éric Pommellet. – Cette dernière question s'adresse aux industriels individuellement. Il est difficile pour un groupement de répondre, notamment dans le cadre d'une politique publique.

Nous soutenons l'idée d'une réserve industrielle depuis le début, pour sécuriser la disponibilité des compétences.

Le sujet du recrutement concerne toutes les catégories de métiers – pas seulement les ingénieurs – et toutes les industries. Il nous faut mieux faire connaître les métiers et les carrières de l'industrie. L'environnement public est favorable, charge à nous d'agir. Nous menons tous des actions. Par exemple, à Cherbourg, avec EDF et Orano, nous avons décidé de créer une école de soudure. De telles initiatives relèvent d'une absolue nécessité. La première matière qui risque de nous manquer, c'est la matière grise.

M. Guillaume Faury. – Le premier facteur limitant, c'est la *supply chain*. Airbus voulait livrer 720 avions l'année dernière, nous en avons livré 660, non par manque de clients, mais parce que les fournisseurs ne pouvaient répondre aux demandes. Nous avons produit 200 avions de plus en 2019.

Le sujet du recrutement est essentiel en France, en Europe et aux États-Unis. Nous sommes dans une ère de ressources rares, en matière de compétences et de personnels. L'année dernière, la filière, représentée par le Gifas, qui compte 444 entreprises, a recruté 18 000 personnes, pour une filière de 200 000 personnes, soit presque 10 % de l'effectif. Pour autant, de très nombreuses entreprises, surtout des petites, ne peuvent pas recruter. Les grandes entreprises recrutent souvent au détriment des plus petites. Nous agissons, mais dans le respect du droit du travail : chacun postule où il veut.

Nous avons prévu de recruter 25 000 personnes cette année, mais ce sera au détriment d'autres secteurs. Les compétences sont les ressources critiques. Nous avons un lycée Airbus, à Toulouse, qui fonctionne très bien. Nous avons ouvert l'année dernière une classe d'université cyber de vingt-cinq étudiants. Nous devons nous occuper nous-mêmes du recrutement et de la formation, beaucoup plus que par le passé. Airbus reste une entreprise très attractive pour les ingénieurs, mais la difficulté est de trouver aussi des savoir-être, des compétences relationnelles, de travail en équipe ou à l'international, dans des environnements contraignants. Les jeunes générations n'ont pas été formées tôt à travailler dans de tels

environnements de haute technologie, où la coopération et les contraintes industrielles sont omniprésentes. Nous devons faire un immense travail, très tôt.

M. Olivier Cadic. – Nous avons visité la semaine dernière le DGA à Rennes et le centre de cyber commande. Nous avons été rassurés par notre niveau de capacités. J'en profite pour féliciter Thales, qui vient de réussir un vrai *hacking* satellitaire, première mondiale.

La BITD reste vulnérable en matière de cybersécurité. On nous fait une guerre cyber : les quatorze affaires de cyberespionnage en 2021, dont neuf sont chinoises, en témoignent. Nos agresseurs sont à l'initiative.

Le département de la défense américain a lancé une initiative, en juillet 2022, intitulée *Zero Trust Reference Architecture* pour un cloud de défense, associant par exemple Microsoft. La LPM nous permettra-t-elle de disposer d'un *cloud* de défense suffisamment sécurisé ?

M. Marc Darmon. – Le mot *cloud* veut dire beaucoup de choses : *cloud* d'infrastructure, *cloud* de terrain ou *cloud* de combat, comme pour le Scaf. Nous n'avons pas à rougir sur le niveau de sécurisation de cette technologie, qui est très différente du *cloud* public, pour lequel Microsoft, Amazon et Google sont très en avance. Pour le *cloud* de défense, nous sommes parfaitement au niveau du marché international.

M. Guillaume Faury. – J'ai un point de vue un peu différent. Je pense que les Américains ont une avance considérable dans le domaine numérique, et que l'avance des *hyperscalers* comme Microsoft ou Amazon a des répercussions dans le domaine militaire. Il nous faut un *cloud* de défense souverain, et le terrain de jeu se déplace vers le numérique et le cyber. Il nous faut une vision claire des investissements et programmes nécessaires pour développer cette souveraineté.

La réussite du *cloud* de combat du Scaf est absolument cruciale. Les Américains sont en train de développer les standards du *cloud* de combat de l'Otan. Tout va vite, et nous sommes très en retard, notamment parce que le domaine civil est allé très vite aux États-Unis, ce qui n'est pas le cas en Europe. Pour exister dans le domaine militaire, nous allons devoir déterminer les couches essentielles à notre souveraineté, sans imaginer que nous pourrions maîtriser l'ensemble des briques – ce serait un combat perdu. Le travail est en cours, il faut absolument garder le cap et les investissements, sinon nous perdrons la bataille de l'échange d'informations. Or celui qui demain maîtrisera l'échange d'information gagnera la guerre. Les Américains ont gagné la première bataille dans le numérique civil, grâce à la masse de leurs investissements. Les échelles d'investissement sont énormes pour le cyber, les Européens doivent mettre leurs efforts en commun.

M. Philippe Folliot. – Dans les grands salons internationaux, beaucoup d'hommes en uniforme sont présents dans les stands de vos concurrents. Le soutien que vous apportent les forces armées vous semble-t-il suffisant ? Des cadres de vos entreprises pourraient-ils être réservistes et faire le lien avec nos forces ?

Les actions civilo-militaires vous semblent-elles suffisantes, afin de gagner, après les conflits, la bataille économique de la reconstruction ?

M. Pierre Éric Pommellet. – Nous avons beaucoup d'anciens des forces armées dans notre industrie. Le sujet du recrutement et des ressources rares est propice au dialogue

entre armée et industrie, pour ne pas être concurrents. La réserve opérationnelle est très importante pour faire le lien, nous l'encourageons dans nos entreprises.

En France, le soutien des forces armées est satisfaisant. Dans les salons, les forces navales défendent bien nos équipements et nos projets. Je ne sais pas si nous pouvons faire plus, étant donné les contraintes opérationnelles ; il nous faut dialoguer. Ce sous-texte est très important. Nous serons d'autant plus efficaces à l'international que les forces françaises utilisent nos équipements.

M. Marc Darmon. – Le soutien à l'exportation est très fort. Raison de plus pour l'inscrire dans la LPM, puisque l'export est une part importante de notre modèle économique.

M. Pierre Éric Pommellet. – Concernant la suite qui est donnée aux conflits armés, nous sommes l'un des acteurs sollicités, mais après le politique, qui intervient en premier.

M. Christian Cambon, président. – S'il n'y en avait qu'un, quel serait l'amendement que vous souhaiteriez proposer à cette LPM ?

M. Pierre Éric Pommellet. – Je ne sais pas si cela peut se traduire par un amendement... Tout cela ne vaut que si nous sommes capables, ensemble, de convaincre nos jeunes générations de venir travailler dans la défense. Nous souhaiterions que tout industriel ait au moins, une fois dans sa carrière, la quasi-obligation d'aller donner des cours dans un lycée, que tout parlementaire et tout industriel doivent participer ensemble à des « amphitretapes » sur la défense. Il nous faut des actions collectives vers les jeunes générations.

M. Christian Cambon, président. – À ce sujet, les discussions avec le Conseil national des universités (CNU) ne se passent pas très bien.

M. Guillaume Faury. – La LPM montre que le nombre de sujets à couvrir est considérable. Il faut donc être pertinent, notamment face à d'immenses terrains de jeu et face aux forces en présence, qui ont une envergure bien supérieure à la nôtre. Il faut donc savoir où unir nos forces : tout seul on va vite, ensemble on va loin. Nous devons trouver des alliés et des partenaires, pour partager l'investissement, trouver les ressources et créer des séries plus longues. Nous devons faire plus d'efforts avec nos alliés. C'est la clef du succès à l'horizon de dix ou vingt ans.

M. Marc Darmon. – L'ensemble de la représentation nationale devrait défendre l'image de l'industrie de défense. Cela joue sur les financements comme sur le recrutement, et sur l'image de la Nation.

M. Christian Cambon, président. – C'est bien ce que la commission a voulu faire aujourd'hui, car cette audition est publique.

J'ai transmis au ministère des armées, hier, 83 questions écrites, auxquelles nous attendons une réponse écrite, pour être bien en phase avant l'examen de la LPM.

Je vous souhaite bonne chance à tous, et souhaite le plus grand succès à la nouvelle filiale hellénique de Naval Group, Naval Group Hellas. J'espère que les autorités grecques entendront nos appels à collaborer.

Notre commission est très attentive à la politique industrielle de défense et à ses succès. Je souhaite que cette LPM y contribue. Vous représentez 200 000 emplois en France. Nous sommes à vos côtés.

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 7 juin 2023

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 146 « Équipement des forces » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte-rendu sera publié ultérieurement.

Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte-rendu sera publié ultérieurement.

Groupe de travail sur le Retex de l'opération Barkhane - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte-rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 10

La réunion est ouverte à 16 h 35

Projet de loi de programmation militaire - Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées (sera publié ultérieurement)

Le compte-rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 31 mai 2023**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 10 h 30.***Mission en Martinique sur le vieillissement de la population - Communication**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, j'ai conduit du 18 au 22 avril une mission de la commission en Martinique. Notre délégation était composée de Philippe Mouiller, rapporteur de la branche autonomie pour l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), Jocelyne Guidez, Corinne Féret, Colette Mélot et moi-même.

L'objet de notre mission était d'étudier les questions relatives au vieillissement de la population et aux modalités de prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Le programme de travail élaboré par les équipes de l'agence régionale de santé (ARS) nous a permis de « toucher du doigt » la situation, les problèmes concrets posés par le vieillissement de la population et la nécessité de prendre en charge un nombre croissant de personnes âgées dépendantes. Nous avons pu visiter plusieurs modes d'accueil : établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), publics ou privés, expérimentation d'Ehpad Hors Les Murs, services d'accueil de jour, service de baluchonnage, école des aidants. Nous avons rencontré le préfet, les services de l'ARS, la collectivité territoriale de Martinique, le président de l'association des maires et la présidente de l'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité. Nous avons participé à deux tables rondes, avec les représentants des employeurs et avec l'ensemble des acteurs. Je remercie les services de l'ARS pour l'organisation de ces rencontres ainsi que l'ensemble des acteurs locaux rencontrés.

Nous travaillons régulièrement sur ces sujets. Nos travaux soulignent la nécessité de déployer une politique publique volontariste pour faire face à un vieillissement de la population annoncée par toutes les projections démographiques.

La situation de la Martinique illustre les efforts à accomplir pour faire face aux enjeux du vieillissement de la population. En 2050, la Martinique sera la collectivité territoriale la plus âgée de France (elle était 74^{ème} en 2013). Les personnes de 65 ans et plus représenteront 42,3 % de la population, contre 16,9 % en 2013. Cette évolution de la pyramide des âges révèle une transformation radicale et un déséquilibre grandissant dans la composition par âge.

Ce vieillissement de la population est imputable à plusieurs facteurs.

Tout d'abord, la Martinique perd des habitants sous l'effet de mouvements migratoires défavorables et de la diminution de la fécondité. Les départs sont principalement le fait des jeunes, au moment de leurs études supérieures ou de la recherche d'un premier emploi. *A contrario*, les installations de nouveaux habitants sont plutôt le fait d'actifs expérimentés proches de la retraite.

L'île a perdu plus de 20 000 habitants entre 2006 et 2016 et perd encore près de 4 000 personnes par an. Les projections montrent que cette tendance se poursuivra jusqu'en 2050. La population diminue d'environ 1 % par an. Catherine Conconne souligne que les écoles perdent 800 élèves chaque année.

Parallèlement, la population vivant sur l'île vieillit. Les seniors de plus de 60 ans représentaient 25 % de la population en 2016 : ils seraient 40 % en 2030. La part des moins de 20 ans passerait de 23 % en 2018 à 15 % en 2040. En 2030, les 75 ans et plus représenteraient 15 % de la population totale, contre 11 % aujourd'hui et 9 % en 2016. Le nombre de décès dépasserait celui des naissances dès 2026.

Le vieillissement de la population se traduit également par une augmentation du nombre de personnes âgées en situation de dépendance. En 2020, plus de 20 000 personnes de 60 ans et plus étaient concernées en Martinique (+7 % par rapport à 2016). En 2030, ils seraient plus de 25 000 supplémentaires.

Les actifs sont présents au centre et au sud de l'île (22 % de la population vit à Fort-de-France), les retraités se concentrent au nord et à l'extrême sud tandis qu'une population de plus de 75 ans se trouve dans le nord. Si une forte concentration des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) s'observe autour de Fort-de-France, en lien avec la densité de la population, la proportion des bénéficiaires est nettement plus élevée dans la communauté d'agglomération Cap Nord (339 bénéficiaires pour 1 000 personnes âgées de 75 ans ou plus, contre 276 pour 1 000 en Martinique et 209 pour 1 000 en moyenne nationale).

Le défi démographique porté par la Martinique ne s'arrête pas au vieillissement massif et accéléré de sa population. Notre attention a été attirée par le fait que le vieillissement de la population présente des caractéristiques spécifiques, avec une entrée en dépendance plus rapide qu'en France hexagonale.

Le contexte socio-économique de la Martinique se traduit par un taux de pauvreté deux fois supérieur à celui de l'Hexagone et un taux de chômage supérieur de cinq points. Selon l'Insee, 23,4 % des personnes âgées de 60 à 74 ans et 31,2 % des 75 ans et plus vivaient sous le seuil de pauvreté en 2018 (contre 10,5 % et 9,7 % en France hexagonale). Le minimum vieillesse est plus répandu en Martinique (13,2 % des 60 ans et plus en 2018) que dans l'Hexagone (2,9 %).

Les personnes âgées sont aussi confrontées à un risque de perte d'autonomie précoce et plus fréquent en raison notamment d'un état de santé plus dégradé. D'ici 2030, la Martinique connaîtra une augmentation de 30 % du nombre de personnes âgées de 60 ans et plus en dépendance sévère.

En 2016, le taux d'institutionnalisation était de 30 % chez les niveaux d'autonomie dits groupes iso-ressources (GIR) 1-2 et de 5 % pour les GIR 3-4, contre respectivement 65 et 20 % en France hexagonale. Un mécanisme de solidarités familiales permet le maintien à domicile. Toutefois, les phénomènes démographiques et migratoires limitent le nombre d'aidants familiaux. À cela s'ajoute une forte prévalence des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou des troubles apparentés. En 2019, 9 000 personnes étaient touchées par la maladie d'Alzheimer en Martinique et plus de 500 nouveaux cas sont comptabilisés chaque année. Selon l'Insee, cette population devrait tripler d'ici 2040.

En 2016, les personnes handicapées vieillissantes représentaient un tiers des personnes de 60 ans et plus et plus de la moitié des 75 ans et plus.

L'enjeu du maintien à domicile de ces personnes âgées fortement dépendantes deviendra majeur dans les prochaines décennies au regard des différents scénarios d'évolution des taux d'institutionnalisation et du taux d'équipements en places.

L'accroissement du niveau de dépendance se traduit par une progression du nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile. La part des bénéficiaires de cette aide (à domicile et en établissement) est plus élevée que dans l'Hexagone (9 % des 60 ans et plus et 26,1 % des 75 ans et plus contre respectivement 7,5 % et 20,9 % en 2019). Sur le territoire martiniquais, l'APA est plus de huit fois sur dix perçue à domicile alors qu'elle l'est moins de six fois sur dix dans l'Hexagone. 20,5 % de ces bénéficiaires de la région sont fortement dépendants.

Le « reste à charge » pour les patients en Martinique est l'un des plus élevés, à 7,50 euros par heure d'aide à domicile environ. Lors de notre visite, Madame Thaly-Bardol, élue en charge de ces questions, a souligné les difficultés rencontrées pour faire passer le montant de l'aide à domicile de 14 euros – tarif pratiqué avant 2022 – à 23 euros.

Nous notons également une part bien plus importante de bénéficiaires de l'aide sociale – entre 96 % et 97 % des résidents d'Ehpad de Martinique perçoivent cette aide.

Les moyens humains nécessaires à une politique de prise en charge des personnes âgées efficace sont insuffisants. La question est beaucoup plus aigüe qu'en France hexagonale.

En Martinique, une grande majorité des personnes âgées dépendantes est prise en charge à domicile, par un ensemble de prestataires de services. Tous nos interlocuteurs ont insisté sur le fait que le maintien à domicile faisait partie intégrante de la culture locale. Il mobiliserait environ 6 000 ETP en 2030. Entre 2020 et 2030, les besoins en emplois augmenteraient d'environ 25 %, soit 1 180 ETP supplémentaires à domicile et 240 en institution.

La situation démographique de l'île ajoute une tension sur ces besoins en personnel. Il n'est pas certain que la population active puisse répondre à cette demande. Catherine Conconne a ainsi pris des initiatives pour encourager le retour des jeunes Martiniquais sur l'île.

Le caractère insulaire de la Martinique constitue une difficulté spécifique. Les acteurs locaux soulignent que le recrutement d'une infirmière suppose « de lui offrir un pont d'or ». Les représentants de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (Fehap) – qui gèrent 35 établissements sur l'île – ont exprimé une difficulté propre à leur secteur : la prime de vie chère s'élève à 20 % dans le privé et 40 % dans le public.

La crise de la démographie médicale est aigüe. La formation des infirmières et des aides-soignants reste calée sur une logique hospitalière. Des initiatives émergent (Semaine de l'attractivité des métiers du médico-social, réflexion sur la possibilité d'augmenter les places de formation pour les infirmières, *etc.*).

Les difficultés de recrutement se répercutent sur les familles et les aidants. Si le maintien à domicile reste privilégié, les aidants sont âgés.

La Martinique doit ouvrir des places en établissements. Un plan de rattrapage avait déjà été lancé dans les années 2000 : ces ouvertures deviennent indispensables. En 2017, l'île comptait 49 places en hébergement et 45 places en lits médicalisés pour 1 000 personnes de 75 ans et plus, contre respectivement 124 ‰ et 104 ‰ dans l'Hexagone.

Le parc des Ehpad est très vieillissant. Certains établissements sont vétustes, voire délabrés, et ne répondent pas aux normes en vigueur. Le climat impose une contrainte supplémentaire dans la gestion et l'entretien du bâti.

Le nombre de places en établissements étant limité et les besoins en croissance, les tarifs tendent à être élevés, pénalisant une population dont le niveau de vie est inférieur à la moyenne nationale.

Le taux d'équipement en places dans les services de soins infirmiers à domicile est également très bas : 13 ‰ personnes âgées de 75 ans et plus en 2017, contre 22 ‰ en Guadeloupe et 21 ‰ en France métropolitaine.

La stratégie de développement de l'offre médico-sociale ne se limite pas à rattraper un taux d'équipement cible. L'enjeu, au-delà du maillage territorial, est de disposer d'une offre pertinente, en termes de prestations et de capacité. L'action des acteurs locaux s'envisage dans une perspective de réponses territorialisées aux besoins. Les objectifs sont les suivants :

- lutter contre la multiplication de structures non autorisées ;
- offrir des lieux de prise en charge à taille humaine avec un reste à charge moins important ;
- offrir des solutions d'hébergement temporaire pour permettre le répit des aidants et éviter des retours à domicile non préparés ;
- mieux articuler les services entre Ehpad et dispositifs d'accompagnement ;
- ouvrir les Ehpad sur leur environnement (tiers lieux, *etc.*).

À terme, ce plan doit intégrer la spécificité des personnes âgées en situation de handicap.

Nous avons trouvé un paysage médico-social en cours d'ajustement. Le vieillissement de la population impose une restructuration importante de l'offre de service anticipant l'augmentation des besoins, l'accroissement de l'âge des aidants et l'insuffisance de l'offre de service.

Ce plan se heurte à des difficultés de financement. L'enveloppe régionale « Ségur CNSA » pour rénover et construire des Ehpad s'élève à 15,4 millions d'euros pour la période 2021-2025. Cette dotation soutiendra un programme de travaux d'environ 135 millions d'euros dans neuf établissements. Les besoins d'aide à l'investissement sur le volet « personnes handicapées », estimés à plus de 50 millions d'euros, ne font l'objet d'aucun financement à ce jour. Les plans de financement des opérations médico-sociales « personnes âgées » et « personnes handicapées » font apparaître des restes à financer s'élevant respectivement à 100 millions et 52 millions d'euros.

La collectivité territoriale de Martinique privilégie le secteur sanitaire. En conséquence, sa capacité à soutenir l'investissement dans le secteur médico-social sera réduite. La capacité des établissements à recourir à l'endettement étant limitée, le risque d'ajournement ou d'étalement des investissements est réel, d'autant que la conjoncture inflationniste engendre des surcoûts.

L'alternative est de recourir à des partenariats avec les bailleurs sociaux ou les promoteurs immobiliers pour le volet médico-social. Toutefois, l'opérateur HLM présent à la table ronde centrait plutôt son activité sur l'adaptation des logements que sur le financement de places d'Ehpad.

Nous nous interrogeons sur les modèles de financement qui permettront l'accroissement du nombre de places. La Martinique ne compte qu'une offre privée limitée de quatre établissements pour lesquels il n'existe aucune liste d'attente.

La prépondérance du secteur public ou associatif s'explique par la situation sociale et financière de la population. Le plus souvent, les résidents bénéficient de l'aide sociale à l'hébergement (jusqu'à 98 % dans certains établissements).

Cette situation soulève la question de l'équilibre financier de la section hébergement. Les établissements de nos départements éprouvent des difficultés comparables. Toutefois, lorsque nous avons évoqué une logique de mutualisation des fonctions – un directeur pour plusieurs établissements, par exemple –, nous avons constaté que les acteurs concernés rejetaient une telle perspective. Sortir d'une logique mono-établissement semble difficile, alors que ces mêmes interlocuteurs concèdent que la taille critique des établissements (60 ou 80 places) suppose des regroupements.

La difficulté de financement du plan de restructuration de l'offre interroge le modèle économique des Ehpad et des services d'accueil ou de relai destinés aux personnes âgées ou handicapées. Un consensus se dégage néanmoins sur la nécessité d'ouvrir des places supplémentaires pour répondre à plusieurs enjeux :

Rénover ou remplacer l'existant : l'un des plus importants Ehpad de l'île propose des chambres à quatre lits dotées d'une douche pour huit patients. Au-delà, nous avons observé des locaux inadaptés aux besoins (chambres trop exigües pour accueillir des personnes à mobilité réduite, par exemple).

Anticiper une augmentation des besoins : si nous n'avons pas été informés de longs temps d'attente entre la demande et la mise en institution, les prévisions démographiques doivent être prises en compte.

Traiter la problématique de répartition géographique des solutions sur le territoire.

Notre visite aux centres hospitaliers de Saint-Esprit et de Saint-François synthétise ces différents points. Placés sous une direction commune, ils ont lancé un projet médico-soignant qui aboutira à la reconstruction du centre hospitalier de Saint-Esprit. Ce projet intercommunal porte sur un Ehpad de 33 places et un service de soins infirmiers à domicile (Ssiad) de 40 places. Il répond à trois besoins :

- l'état de délabrement avancé des bâtiments, susceptible d'exposer les patients et les personnels aux risques d'inondation, de sismicité et à l'amiante ;

- la nécessité de combler les lacunes de l'offre de soins et médico-sociale sur cette partie de l'île à l'écart des principaux axes routiers ;

- la mise en commun de fonctions logistiques (cuisine centrale, pharmacie, transports).

Cet effort ne signifie pas que rien n'est fait pour soutenir les modalités de maintien à domicile. Nous avons visité des structures d'accueil de jour classiques. Je souhaite centrer mon propos sur trois exemples donnant des pistes d'innovation.

Le premier est une « école des aidants », gérée par l'association martiniquaise des aidants familiaux, qui propose de fédérer l'offre d'accompagnement proposée aux aidants familiaux pour améliorer le soutien apporté. L'association propose par ailleurs trois types de services : une aide au répit, des ateliers de soutien psychologique et des formations (relever une personne en cas de chute, accompagner ses déplacements, *etc.*).

Le second est une expérimentation en cours depuis 2019 d'Ehpad « Hors Les Murs ». Elle propose, depuis un Ehpad, une série de services à domicile (soins, aide, repas, sécurité à domicile), d'animations collectives ou personnalisées, de services de transports ou d'accompagnement nutritionnel ou psychologique. Cet Ehpad Hors Les Murs compte seulement treize résidents, d'un âge moyen de 84 ans. Le premier retour d'expérience fait apparaître les points suivants :

- la majorité des résidents bénéficie de deux à trois prestations ;
- les résidents souhaitent vivre chez eux même lorsqu'ils basculent en GIR 2 ;
- l'APA ne couvre pas toutes les prestations et le reste à charge est de 150 euros par mois ;
- certaines familles tendent à démissionner de leur rôle d'aidant ;
- le trafic routier est difficile sur le secteur de Fort-de-France ;
- le sigle « Ehpad » effraie.

Le troisième exemple de maintien à domicile relève de l'association « Les ailes des anges », qui développe deux types d'activités : le répit et le développement de l'habitat inclusif. Elle promeut une formule de relayage – ou « baluchonnage » – permettant à l'aidant de s'absenter du domicile pendant une à six nuits en étant remplacé par une personne unique. Des sujets de droit du travail et de financement freinent le développement de ces solutions de répit. En Martinique, l'association est en cours de liquidation faute de modèle économique robuste. Un colloque sur le baluchonnage s'est tenu au Sénat après notre retour. Je pense que Jocelyne Guidez, Catherine Féret et Laurent Burgoa aborderont ce sujet lorsqu'ils évoqueront le droit au répit des familles de personnes atteintes de troubles du neuro-développement (TND). Nous serons certainement sollicités prochainement si nous avons à examiner une loi « bien vieillir » ou « grand âge ».

Voici les principaux points sur lesquels je souhaitais attirer votre attention. Confrontée à un vieillissement accéléré de sa population, la Martinique doit adapter son offre. Cette problématique générale est rendue plus aigüe par une configuration particulière : insularité, population plus pauvre et dont la santé se dégrade plus rapidement, déficit d'offre.

Notre mission cherche à accompagner le territoire dans cette démarche et à nous inspirer de ses bonnes pratiques.

Je conclurai en remerciant Catherine Conconne et Jocelyne Guidez pour leur accueil et leur présence tout au long de nos déplacements sur l'île.

M. Philippe Mouiller. – Lors des visites, j'avais en tête les paroles de Charles Aznavour : « *La misère serait moins pénible au soleil* ». Dans beaucoup d'établissements, la qualité constitue une réelle difficulté, compensée par un cadre de vie sympathique et par la dimension humaine. Très peu de nos compatriotes en métropole accepteraient d'être accueillis dans une chambre de quatre lits.

Aucun établissement n'atteint l'équilibre financier. Aucun n'a même de perspective d'équilibre. Une dotation de l'État est attendue pour mettre à l'équilibre un système économique défaillant, sans volonté de remise à plat.

Je note aussi le manque de moyens apportés par les collectivités territoriales, qui priorisent le sanitaire – ce dernier présente également des manques considérables. En outre, compte tenu du support familial, il n'entraîne pas dans la culture de consacrer des moyens importants à la prise en charge des aînés.

Mme Colette Mélot. – Merci, madame la Présidente, pour ce rapport exhaustif. Ce séjour a été très instructif pour appréhender une situation qui se révèle inquiétante. Il y a urgence à trouver des solutions : vous venez d'en lister plusieurs.

La différence de niveaux socio-économiques entre ceux qui quittent l'île et ceux qui restent est alarmante. Les premiers travaillent pour beaucoup dans la fonction publique, notamment hospitalière, dans l'Hexagone tandis que les seconds restent peu formés et peinent à trouver un travail en Martinique. Nous avons entendu que les écoles ne disposent pas des moyens suffisants, ce qui me paraît très grave. Les établissements devraient recevoir les dotations nécessaires pour éduquer les enfants, comme cela est le cas en métropole.

Un travail important mérite d'être mené, y compris pour améliorer l'attractivité de l'île. Les infrastructures touristiques m'ont semblé peu développées.

Je vous remercie, madame la Présidente, de nous avoir guidés dans cette mission.

Mme Corinne Féret. – Cette mission était extrêmement importante. Vous l'avez rappelé : la Martinique sera bientôt le département français le plus âgé. Cette situation est incroyable. Nous devons la prendre en compte sans attendre.

Culturellement, la solidarité familiale est extrêmement forte. La question de l'accompagnement des personnes âgées vieillissante ne se posait donc pas réellement. Nous observons aujourd'hui deux phénomènes : un vieillissement de la population et le départ des populations plus jeunes, qui ne seront plus là pour s'occuper de leurs parents.

J'ai été marquée par les conditions d'hébergement dans les établissements accueillant les personnes âgées. Certains hébergent deux à quatre résidents dans une même chambre. Dans l'Hexagone, plus aucun établissement n'existe sous ce format inacceptable. Il y a urgence absolue à rénover ces lieux pour assurer un hébergement digne.

La Martinique est un département français. La situation ne peut pas y être aussi différente que dans l'Hexagone.

Mme Jocelyne Guidez. – De métropole, la Martinique est une carte postale. Malgré les difficultés, nous devons conserver cette vision au fond de notre cœur.

Nous n'avons pas le même regard sur les personnes âgées. En Martinique, nous veillons sur nos aînés pour qu'ils ne restent pas seuls.

Les établissements sont en faillite, mais continuent comme si de rien n'était, anticipant qu'ils seront aidés tôt ou tard.

Les jeunes quittent l'île, mais qui ici est resté dans sa région natale ? Ma famille est originaire de Martinique, mais vient dans l'Hexagone pour les études avant de retourner sur l'île pour la retraite. De fait, la population est vieillissante.

Le taux de chômage des jeunes atteint 45 %. Tous n'ont pas les capacités à devenir infirmiers ou aides-soignants. Nous devons leur offrir une scolarité « normale » dès leur plus jeune âge. Trop de jeunes boivent ou se droguent : comment remettre cette population au travail ?

La Martinique est le seul département français dans lequel les jeunes doivent payer leurs livres scolaires. Il s'agit d'une inégalité de territoire.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Notre séjour a été très dense. Nous avons visité plusieurs Ehpad et rencontré des personnes extrêmement impliquées. En revanche, j'ai trouvé la collectivité territoriale frileuse, alors qu'elle a la compétence dans le secteur médico-social.

Mme Michelle Meunier. – Lors de travaux sur la malnutrition et l'obésité, il a souvent été question de la Martinique et des îles environnantes. Avez-vous échangé sur ces aspects avec des professionnels ? Les personnes âgées sont-elles concernées ? Les produits fabriqués sur l'île présentent-ils un taux de sucre élevé ?

Mme Jocelyne Guidez. – Nos anciens ne sont pas gros. La jeunesse est concernée, car elle consomme énormément de sodas. Le taux de sucre a été réduit, mais certains boivent jusqu'à dix ou quinze canettes par jour. La nourriture n'est pas en cause.

Par ailleurs, je tiens à souligner que les billets d'avion vers la Martinique sont inabordables. Pour que les touristes reviennent, nous devons agir sur ce volet.

Mme Viviane Malet. – La situation est globalement similaire à La Réunion. Le taux de personnes âgées a été multiplié par 1,5 entre 1999 et 2014. Cette tendance se poursuit. En 2030, environ 30 % de la population aura plus de 65 ans. Nous sommes aussi confrontés à une perte d'autonomie plus précoce, un parc d'Ehpad vieillissant, une insuffisance de places, des difficultés de déplacement, un tarif et un reste à charge élevés pour une population plus précaire qui peine à accéder à ses droits. Le maintien à domicile est favorisé.

Un rapport global sur les Outre-mer mériterait d'être rédigé. La Guyane et Mayotte rencontrent également des problématiques d'habitat et de structure. Je m'étais battue pour que les résidences autonomie soient autorisées dans ces territoires. L'Assemblée

nationale a repris cette proposition l'année dernière. Malgré l'inscription de cette disposition dans la loi, nous n'en savons pas plus quant à son application.

Pour rattraper ce retard, je plaide pour une ligne budgétaire unique en faveur du logement (LBU) dédiée aux personnes âgées.

En revanche, les jeunes souhaitent rester à La Réunion, grâce au service militaire adapté (SMA) et aux investissements du département dans la formation.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je remercie à nouveau l'ensemble des personnes qui nous ont accueillis et accompagnés.

Je vous demande d'approuver formellement la publication de notre rapport.

La commission unanime autorise la publication du rapport.

Troubles du neuro-développement - Examen du rapport d'information

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous allons à présent entendre la communication de Jocelyne Guidez, Laurent Burgoa et Corinne Féret sur les troubles du neuro-développement (TND).

Mme Jocelyne Guidez. – Les TND sont un ensemble d'affections débutant dès l'enfance. Ils se caractérisent par des déficits du développement entraînant une altération du fonctionnement personnel, social, scolaire, professionnel. Ils regroupent des affections qui se cumulent fréquemment et engendrent des symptômes très variés : trouble du spectre de l'autisme (TSA), trouble de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH), troubles du développement intellectuel et troubles spécifiques du langage et des apprentissages (TSLA) tels que la dyslexie, la dysorthographe, la dyscalculie, la dyspraxie. Ces maladies du neuro-développement ont pour point commun d'affecter les synapses et les systèmes d'échanges d'informations cérébraux.

Depuis près de vingt ans, l'action publique concentre ses efforts sur les troubles du TSA, qui ont quitté le champ de la santé mentale pour être reconnus comme un handicap.

Depuis 2017, avec la stratégie nationale pour l'autisme au sein des TND, l'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'étendre les dispositifs de prise en charge de l'autisme à l'ensemble des troubles du neuro-développement. Ce passage à une stratégie étendue était indispensable, car les personnes atteintes de TSA souffrent souvent de troubles associés. En outre, la stratégie Autisme omettait les personnes souffrant de troubles du déficit de l'attention ou de dys.

À l'issue du comité interministériel du handicap du 6 octobre 2022, le Gouvernement a annoncé son intention de poursuivre et d'intensifier la politique menée depuis 2018 en faveur des personnes présentant un TSA ou un autre TND. Notre travail a été de procéder à un état des besoins.

L'action publique doit passer d'une politique fondée sur l'usage d'instruments communs à des prises en charge plus spécifiques. Elle doit aussi accorder une priorité renouvelée à la prise en charge des adultes. Nous sommes convaincus que cette évolution est indispensable au regard de la situation des familles, des enfants et des adultes concernés.

Pour mener à bien cette mission, nous avons auditionné de nombreux acteurs : associations représentant les familles, adultes et enfants concernés, déléguée interministérielle Autisme et TND, ARS, maisons départementales du handicap (MDPH), représentants du ministère de l'Éducation nationale, professionnels de santé et représentants du secteur social et médico-social. Il en ressort le témoignage de familles en grande difficulté pour faire prendre en charge leurs enfants. Ce constat, connu des autorités publiques, appelle une réponse.

Les rares données épidémiologiques et de prévalence font apparaître un « continent oublié ». Les données disponibles sur le site handicap.gouv.fr révèlent les éléments suivants :

- les TSA touchent 1 % en population générale,
- les TDAH concernent 5 % des enfants et adolescents et 2,5 % des adultes ;
- la dyslexie de 5 à 17 % des enfants en âge d'être scolarisés ;
- le trouble développemental de la coordination (anciennement appelé dyspraxie) : jusqu'à 6 % en population générale et la déficience intellectuelle environ 1 % en population générale.

Ces chiffres semblent en augmentation. Les données récentes laissent penser que les troubles du spectre autistique concernent 2 % des naissances, soit un doublement du nombre de cas à prendre en charge. Selon les dernières études internationales, un enfant sur six présente des TND, soit 18 % des naissances annuelles (environ 130 000 bébés).

L'autisme et les TDAH sont les troubles augmentant le plus, sans doute en lien avec l'amélioration du repérage. Les scientifiques avancent également des facteurs liés aux modes et aux choix de vie ou à l'alimentation.

Cette prévalence impose le renforcement de l'action publique pour construire une prise en charge globale, correctement dimensionnée, répondant aux besoins des enfants, des adultes et de leurs familles. Il convient de consolider les données disponibles pour mieux dimensionner les moyens. Les données relatives à la prise en charge pourraient également faire l'objet d'une exploitation notamment les données des MDPH, ou de celles relatives à l'activité des nouvelles plateformes de coordination et d'orientation (PCO).

M. Laurent Burgoa. – En 20 ans, les plans Autisme et la stratégie nationale pour l'autisme au sein des TND ont permis de faire émerger un modèle de prise en charge constituant le socle de la politique menée en direction des enfants. Ce modèle repose sur un triptyque précoce (repérage, diagnostic, intervention) qui fait aujourd'hui consensus.

Sa mise en œuvre a souffert de carences persistantes jusqu'en 2017 avant de trouver une réponse organisationnelle avec la création des plateformes de coordination et d'orientation (PCO) et du forfait d'intervention précoce.

Les PCO sont des entités départementales destinées à pallier les difficultés de prise en charge grâce à la mise en réseau des professionnels, libéraux et institutionnels. Elles articulent, à l'échelle d'un département, les professionnels de la première et de la deuxième ligne et les différentes structures de la deuxième ligne. Les PCO doivent permettre une intervention pluridisciplinaire coordonnée immédiate dès le repérage des premières difficultés

chez le jeune enfant, sans attendre un diagnostic stabilisé. Depuis 2023, la couverture départementale des PCO 0-6 ans est assurée à 100 % : chaque département dispose de sa plateforme.

Ce déploiement se heurte à la question des moyens budgétaires et humains. Nos auditions ont confirmé ces difficultés. Les PCO butent sur le manque de professionnels disponibles pour réaliser les bilans et prendre les enfants en charge. Les PCO ne parviennent plus à coordonner tous les dossiers. Le secteur libéral n'arrive pas à répondre aux demandes. Les PCO ne peuvent pas se décharger sur les structures d'aval qui, en nombre insuffisant, affichent des listes d'attente qui se comptent en mois voire en années – les délais d'attente pour obtenir une place en IME sont de deux à sept ans.

Cette difficulté pourrait rapidement s'aggraver sous l'effet d'une augmentation des enfants repérés tôt. De nouvelles plateformes sont nécessaires pour les enfants de 7 à 12 ans. Des professionnels de santé supplémentaires doivent être identifiés pour prendre en charge ces enfants.

Temporairement, et si les difficultés de l'enfant nécessitent de solliciter des ergothérapeutes, psychologues et psychomotriciens, la plateforme peut déclencher le forfait d'intervention précoce. Versé pendant un an (renouvelable si nécessaire), il est financé par l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour initier le plus tôt possible une intervention adaptée à même de favoriser le développement des 0 à 6 ans et limiter les sur-handicaps. Ce forfait constitue une novation importante, les actes des professionnels libéraux nécessaires pour les bilans et interventions précoces étant désormais pris en charge la première année, avant toute démarche auprès d'une MDPH et sans attendre qu'une place se libère dans une structure médico-sociale.

Depuis sa création, 27 000 forfaits d'intervention précoce ont été versés aux professionnels libéraux non conventionnés par l'Assurance maladie (ergothérapeutes, psychomotriciens, psychologues) pour 23 000 enfants. La durée d'attribution du forfait a été étendue à 18 mois, puis à 24 mois en 2021. Le montant du forfait est de 1 500 euros pour un bilan et 35 heures d'interventions des ergothérapeutes et des psychomotriciens.

La contractualisation avec les professionnels libéraux constitue une difficulté majeure, le forfait étant jugé peu attractif et excluant tout dépassement d'honoraires. Les PCO ont dû redoubler d'ingéniosité pour inciter les libéraux à s'engager en proposant des prêts de locaux, de matériel de test ou une participation gracieuse aux formations.

Ces difficultés de traitement sont aggravées par la question de la formation des professionnels susceptibles de prendre en charge une personne atteinte d'un TND. Cela concerne donc aussi bien les professionnels de santé que ceux du secteur médico-social, de la petite enfance ou de l'Éducation nationale – nous y reviendrons.

Les médecins spécialistes de ces troubles sont peu nombreux et mal répartis sur le territoire. Les délais d'attente peuvent atteindre 18 mois pour un premier rendez-vous et deux ans pour un diagnostic. Les *numerus clausus* créent des goulots d'étranglement. Cette question n'est pas propre à la prise en charge des TND, mais impacte plus fortement ce secteur globalement moins attractif pour les professionnels.

Le contenu de la formation initiale ou continue pose également une difficulté. Les promoteurs de la stratégie autisme et TND constatent ne pas avoir obtenu la refonte des

formations des professionnels nécessaires à la prise en charge des personnes atteintes d'autisme.

Les plateformes et le forfait d'intervention illustrent la priorité accordée à la situation des enfants en vue de réduire l'intensité de leur handicap. Ces réponses constituent un point nodal dans la stratégie en direction des TND. Cette attention ne doit pas conduire à considérer comme secondaires d'autres thématiques incontournables pour assurer une prise en charge globale. Un travail structurel doit être mené.

Une des priorités est de simplifier les relations avec les MDPH. L'accès aux droits est central et l'effectivité de la mise en œuvre d'un droit compensatoire est vitale. Dans le cas des enfants atteints de TND, la reconnaissance du handicap constitue un élément incontournable de la prise en charge.

Il ressort des auditions que le dossier d'instruction à remettre à la MDPH concentre les critiques des familles. Une consultation organisée par la délégation interministérielle à l'autisme le confirme. Les participants soulignent la complexité administrative de la démarche et le découragement qu'elle entraîne. *In fine*, plus de la moitié des personnes n'a pas accès aux droits, par renoncement à la démarche ou incapacité à compléter le dossier. Les critiques portent sur la complexité du dossier et l'existence de pratiques consistant à demander des pièces supplémentaires.

Précisons qu'une large majorité des dossiers est évaluée au vu des documents transmis par les usagers ou leurs familles. Pour certaines situations seulement, une expertise médicale, un entretien avec l'utilisateur ou des partenaires seront menés pour compléter le dossier.

L'enjeu est de trouver un équilibre entre complétude du dossier pour permettre une évaluation de qualité et simplicité de remplissage.

Mais les familles se trouvent donc confrontées à des situations où leur demande est considérée comme incomplète alors qu'elle respecte les textes. Dans le cas le plus fréquent, pour ce qui concerne les enfants atteints de troubles du neuro-développement, les MDPH demandent des bilans faits par d'autres professionnels que le médecin (ergothérapeute, psychomotricien par exemple). Concrètement, ce comportement serait motivé par le manque de précision des certificats médicaux. Ces derniers seraient rédigés de façon lacunaires portant la mention troubles du neuro-développement sans autre information, ce qui ne permet pas une évaluation précise de la situation, le diagnostic de TND regroupant des situations très diverses (trouble autistique, déficience intellectuelle, trouble des apprentissages...) dont la gravité est très différente d'une situation à l'autre. L'équipe d'évaluation a besoin d'éléments complémentaires (compte rendu de spécialistes, bilans paramédicaux...) en sus des éléments de recevabilité. Une première démarche de simplification a été lancée. Elle a abouti à faire passer le dossier de 20 à 30 pages.

Une annonce faite lors de la Conférence nationale du handicap le 26 avril 2022 pourrait lever les difficultés des familles : à compter de 2024, les personnes s'adressant à la MDPH pour la première fois seront assurées d'obtenir un rendez-vous avec un interlocuteur dédié et formé, capable de les renseigner sur leurs droits et de les orienter vers les bons services.

Des critiques se font également entendre sur l'homogénéisation des prises en charge. Ce sujet dépasse les MDPH, qui accordent des droits compensatoires dont la mise en œuvre peut relever de la compétence d'autres acteurs. C'est le cas par exemple des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) qui dépendent du ministère de l'Éducation nationale ou des places en établissements social ou médico-social dont la disponibilité peut varier en fonction de l'offre disponible sur chaque territoire.

Sur l'ouverture des droits, les équipes pluridisciplinaires de la MDPH disposent de référentiels et de guides d'appui aux pratiques constituant le socle minimum garanti. La première démarche d'harmonisation de l'évaluation des dossiers a été complétée par une sensibilisation à la situation particulière des TND. Pourtant, de nombreux témoignages indiquent que les droits ouverts varient au-delà de ce qui pourrait être justifié par des différences d'intensité du trouble. Cette situation a pu conduire des familles à changer de département. Il apparaît nécessaire de constituer un bloc de droits homogènes sur tout le territoire.

Mme Corinne Féret. – La deuxième difficulté pointée par les acteurs est celle de la scolarisation des enfants. Le décalage entre objectifs et réalité a régulièrement été évoqué durant les auditions. L'enjeu est central dans la prise en charge des enfants atteints d'un TND. La stratégie Autisme avait pris des engagements forts en la matière ; je pense à l'engagement n° 3 : « rattraper notre retard scolaire ».

Cette démarche volontariste de scolarisation des élèves souffrant de TSA ou de TND s'inscrit dans une démarche plus large de scolarisation en milieu ordinaire d'élèves en situation de handicap (ESH) dont le nombre augmente constamment (de 134 000 en 2004 et à 430 000 en 2022, soit + 220 %). Des mesures de compensation ont été déployées, au premier rang desquelles la notification d'une aide humaine, sous la forme de l'intervention d'AESH.

Cette évolution ne doit pas masquer l'hétérogénéité des situations, le manque de fluidité des parcours entre maternelle et élémentaire, puis entre élémentaire et secondaire, ni le nombre considérable d'enfants dont la scolarisation est loin être effective – leur accès à « l'école » se limitant à quelques heures de cours par semaine.

L'une des priorités de la stratégie était « d'amplifier l'accès des enfants autistes à l'école par la création de dispositifs variés de scolarisation ». Cinq solutions de scolarisation étaient identifiées :

- la scolarisation en milieu ordinaire (avec possibilité d'un accompagnement humain) ;
- la scolarisation dans une classe de référence avec l'appui d'une unité localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis) ;
- l'accueil en unité maternelle autisme (UEMA) ou en unité d'enseignement élémentaire autisme (UEEA) ;
- le déploiement de dispositifs d'autorégulation (DAR) ;
- l'entrée dans un institut médico-éducatif (IME) pour les enfants qui ne peuvent pas s'inscrire dans le rythme d'une journée de classe en milieu ordinaire.

La stratégie poursuivait deux objectifs plus spécifiques en maternelle :

- d'une part faciliter la scolarisation à l'école maternelle ordinaire, en faisant intervenir en classe des équipes médico-sociales ou libérales, en soutien aux équipes pédagogiques ;

- d'autre part, tripler le nombre d'UEMA pour scolariser tous les enfants à trois ans, y compris ceux présentant des troubles plus sévères.

A contrario, la stratégie présentée il y a cinq ans demeurait muette sur des projets moins structurants qui auraient bénéficié à des enfants atteints de TDAH ou de troubles dys et sur les questions d'accessibilité pédagogique.

La stratégie Autisme comportait également un volet « Former et accompagner dans leur classe les enseignants accueillant des élèves autistes ».

Notre collègue Cédric Vial, dans son rapport sur les AESH, observe au sein de l'Éducation nationale un « déficit de culture pédagogique sur l'inclusion scolaire, le degré d'acculturation au handicap étant très variable d'un établissement scolaire à l'autre, d'un enseignant à l'autre ». Notre collègue précise que selon des études, les enseignants de moins de 35 ans sont plus sensibilisés à la prise en charge du handicap que leurs aînés. Ce constat pose la question centrale de la formation des personnels de l'Éducation nationale à cette problématique, que Cédric Vial, dont je cite le rapport, juge « clairement insuffisante tant en amont de la prise de poste qu'au cours de la carrière, ainsi que celle de leur accompagnement au moment où des situations de prise en charge se présentent ».

La question de la formation traverse tous les aspects de la prise en charge des enfants souffrant de TND. Elle est identifiée dans les différents plans et stratégies et repose sur une sensibilisation à ces troubles, à leur prévalence, éventuellement à leur repérage, notamment pour les personnels intervenant en maternelle ou dans les premières classes du cycle élémentaire. Si des efforts sont faits en formation initiale, les choses restent complexes en formation continue.

Malgré un objectif clair, les résultats ne sont pas au rendez-vous. La réglementation introduit un module « École inclusive » de 25 heures dans la formation initiale des enseignants. Pourtant, il semble que certaines structures de formation ne soient pas en mesure de proposer l'intégralité du module, par manque de formateurs. Par ailleurs, ces contenus reposeraient sur la transmission de notions souvent incomplètes, parfois datées, et sur la sollicitation de ressources internes qu'il conviendrait de mieux coordonner. À titre d'exemple, les outils institutionnels tels que la plateforme « Cap École inclusive » utilisée pour former les enseignants au quotidien, ne sont pas systématiquement présentés aux enseignants stagiaires.

La plupart des académies tendent à reconsidérer les approches reposant sur la simple caractérisation de troubles (dys, troubles du comportement, *etc.*) et à renouveler fondamentalement les approches et priorités. Les besoins pédagogiques d'élèves en situation de grande difficulté scolaire ou de handicap sont alors considérés comme essentiels dans la définition des intitulés des modules de formation.

En plus du travail éducatif et pédagogique, l'école inclusive doit permettre aux enfants scolarisés de recevoir des soins. Lors de la conférence nationale du handicap, le Président de la République a exprimé sa volonté d'ouvrir plus largement l'école à

l'intervention de professionnels de santé, psychomotriciens, orthophonistes, professionnels du médico-social. C'est un défi colossal à relever pour les acteurs locaux.

Enfin, nous souhaitons attirer votre attention sur la situation des adultes et des familles.

Les auditions et les documents institutionnels disponibles témoignent de la priorité accordée aux enfants. Pourtant, le repérage des adultes – notamment autistes – figurait dans les plans Autisme précédents. Force est de constater que cette question avance très lentement.

L'insuffisance des moyens mis en œuvre pour prendre en charge les adultes est clairement identifiée dans l'évaluation du troisième plan Autisme. La montée en charge des politiques publiques sur ce point était un objectif de la stratégie nationale pour l'autisme dans les TND (2018-2022).

Cette insuffisance de moyens est d'autant plus préoccupante que le nombre de personnes à prendre en charge reste inconnu du fait de l'absence d'évaluation de la situation.

Devant l'Assemblée nationale, les associations ont souligné que les adultes, sont le cœur de leurs inquiétudes, car le système est saturé. Comme elles le disent, beaucoup de personnes ont été exilées en Belgique faute de places en France. Environ 8 000 adultes y sont accueillis, tous handicaps confondus ; beaucoup sont atteints de TND ou de TSA. Certains souhaiteraient revenir et ne le peuvent pas.

L'association Autisme France résume ainsi la situation : « Le financement global de la stratégie est dérisoire : pas un centime pour les adultes les plus vulnérables alors que les listes d'attente en foyer d'accueil médicalisé et maison d'accueil spécialisée sont au moins de dix ans. Le pari sur les très jeunes enfants est légitime, mais on doit réparation à tous ceux qu'on a démolis par incompétence ou par négligence depuis des décennies. »

Claire Compagnon a complété ces propos en soulignant qu'il ne fallait pas oublier les adultes TDAH, car les professionnels notent, dans les centres d'addictologie dédiés à l'alcool et à la drogue, que 20 % des patients souffrent de TDAH, plus ou moins diagnostiqués et qui ne reçoivent pas les traitements dont ils pourraient bénéficier. Or, toujours selon Mme Compagnon, pour le TDAH, nous disposons de traitements avec peu d'effets secondaires qui donnent des résultats formidables. Ils rencontrent pourtant des difficultés à être prescrits. Certaines représentations sociales sont préjudiciables à la vie des personnes. L'expertise internationale récemment collectée sur le TDAH montre qu'un peu moins de 20 % des détenus en souffrent. Dans les données américaines, 45 % des détenus seraient concernés.

Des mesures en ce sens ont été annoncées lors de la Conférence nationale du handicap. Le sujet n'est donc pas celui de la prise de conscience des autorités, mais de la mise en œuvre, qui se heurte à l'enjeu de recrutements de personnels compétents et aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

Le soutien aux familles est un autre sujet sur lequel les autorités publiques doivent accentuer leurs efforts. Depuis plusieurs années, le répit devient un enjeu important des politiques d'autonomie. La figure de l'aidant s'est imposée, son rôle a été reconnu. L'action des proches aidants, souvent considérée par le passé comme relevant du cadre de la solidarité

familiale, a attiré l'attention du législateur. L'usure prématurée, l'interruption des activités professionnelles, la fragilité de l'équilibre personnel des aidants impliquent que les pouvoirs publics se penchent sur leur situation et prévoient des dispositifs aménagés.

Une enquête Ipsos pour le compte de la délégation interministérielle à la stratégie nationale pour l'autisme au sein des TND révèle le besoin d'un répit ponctuel. Il s'agit de la demande la plus importante dans l'expression des parents (besoin « fréquent » à 20 % et « ponctuel » à 56 %), pour souffler quelques heures avec un accompagnement à l'extérieur de la maison (63 %) ou au domicile avec un professionnel formé (58 %) ou pour accueillir temporairement l'enfant sur une période plus longue (48 %). Or, 91 % des parents répondants n'y ont jamais eu recours, ne sachant pas de quoi il s'agit (41 %) ou à qui s'adresser (32 %).

Ces résultats mettent en exergue le besoin majeur d'accélération du déploiement des plateformes de répit et des solutions de relayage – la Stratégie Autisme prévoyait une plateforme de répit par département. Il convient aussi de prendre en compte une demande des associations qui réfutent le terme de répit – impliquant « une pause entre deux épisodes pénibles » –, mais veulent que les familles soient relayées. Le déploiement de solutions de relais sur le modèle du baluchonnage fait l'objet d'une demande assez forte que les autorités publiques peinent à déployer malgré des initiatives locales prometteuses.

Mme Jocelyne Guidez. – Trois plans et une stratégie Autisme au sein des TND ont permis de définir un cadre d'action et d'identifier des goulots d'étranglement, dont le nombre de personnels nécessaires ou la solvabilisation de la dépense. Des points de blocage autour de la formation des professionnels sont apparus.

Ainsi, vingt ans d'action publique constante et d'efforts indéniables des acteurs, une gouvernance rénovée et une volonté politique réaffirmée n'ont pas encore permis de rattraper une situation auparavant insuffisamment prise en compte. Les efforts doivent s'accroître.

La stratégie doit tout d'abord proposer une enveloppe budgétaire à la hauteur des enjeux. La stratégie Autisme au sein des TND a bénéficié d'une enveloppe de 490 millions d'euros, comprenant environ 97 millions d'euros sur le budget de l'État et 393 millions d'euros de l'Ondam. Cet effort budgétaire doit être accru pour poursuivre la structuration d'une offre d'accueil, la mise en œuvre du triptyque précoce et la scolarisation. Des moyens supplémentaires sont également nécessaires pour renforcer la politique en faveur de la prise en charge des TSA et permettre la construction de parcours spécifiques pour d'autres TND (TDAH, dys, *etc.*).

Des priorités nouvelles doivent être annoncées. La prise en charge des adultes devra être renforcée. À travers cette question se posera celle du renforcement des articulations entre la stratégie Autisme au sein des TND et la politique du handicap, qui partagent des problématiques communes : offre d'accueil, amélioration de la connaissance des besoins, logement, emploi.

L'objectif d'un parcours fluide de l'enfance à l'âge adulte doit par ailleurs intégrer une situation nouvelle : le vieillissement de la population et donc, l'évolution de ses besoins.

M. Philippe Mouiller. – Je remercie nos trois rapporteurs pour ce travail. Vous avez parfaitement appréhendé ce sujet épineux.

Le handicap est insuffisamment pris en charge en France. La problématique est exponentielle lorsqu'il est question d'autisme et des différents troubles existants. Pendant longtemps, les pouvoirs publics ont mélangé autisme, TDAH, dys, TND, alors que la nature de la prise en charge diffère. Chaque politique est une boîte : si vous n'entrez pas dans une boîte, la complexité est extrême. Ce ne sont plus les politiques publiques qui sont adaptées aux besoins, mais les personnes en situation de handicap qui doivent s'adapter aux politiques publiques.

Les diagnostics progressent. Plus ces derniers sont posés tôt, plus la prise en charge est engagée tôt et meilleures sont les évolutions possibles pour les jeunes concernés.

La stratégie nationale de l'autisme au sein des TND définit des moyens supplémentaires pour accroître le nombre de places dans les établissements. En parallèle, le gouvernement tend à les réduire, notamment dans les instituts médico-éducatifs. Dans la plupart des programmes d'investissement de la stratégie autisme au sein des TND, les fonds prévus ne peuvent pas être utilisés dans les délais.

Dans le milieu scolaire, les enseignants et les accompagnants ne sont pas formés. Environ 135 000 personnes accompagnent les élèves en situation de handicap, sans que cette hausse des effectifs résolve les difficultés. Nous gérons le quantitatif plutôt que le qualitatif. Le dispositif coûte près de quatre milliards d'euros, pour une prise en charge insuffisante et inadaptée.

Une nouvelle stratégie est annoncée : à quelle échéance verra-t-elle le jour ? Comment faire en sorte de traiter directement les TND avec leurs spécificités, et non pas au travers une politique globale ?

Mme Florence Lassarade. – Je vous remercie pour l'approfondissement de ce sujet. Je salue votre travail.

La France passe du 2^{ème} au 25^{ème} rang en matière de mortalité infantile : voyez-vous un lien entre ce déclassement et la hausse du nombre de cas de dys et d'autisme, notamment ? Les dys sont souvent liés à une prématurité ou une naissance difficile.

Depuis des années, l'association française de pédiatrie ambulatoire sensibilise les pédiatres aux TND, à l'autisme et aux dys. Si le pédiatre pose le bon diagnostic, il n'est pas nécessaire de consulter une multitude de spécialistes de l'enfant. Pensez-vous que le nombre de pédiatres en activité suffira ?

La dyslexie concerne 17 % de la population. Connaissons-nous la part d'enfants utilisant la méthode nonsyllabique, facteur majeur des troubles de l'apprentissage de la lecture ?

Les structures d'accueil des jeunes enfants manquent. Très souvent, des petites écoles accueillent un enfant autiste, sans que les enseignants sachent comment s'occuper de cet élève sans délaissier les autres.

Mme Michelle Meunier. – Je vous remercie pour ce travail considérable.

Comment ne pas désespérer face à ce constat qui perdure depuis des années ? J'ai récemment rencontré le collectif « Handicap 44 en danger », essentiellement composé de

mères élevant seules leurs enfants. Ces femmes soulignent que les plateformes ne les aideront pas au quotidien dans l'éducation de leur enfant et la recherche de solutions.

Je lance un cri de colère et relaie l'appel sans concession de l'union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei) après les annonces du Président de la République lors du Conseil national du Handicap. La ministre chargée des personnes handicapées, Geneviève Darrieussecq, a rapidement précisé que les 50 000 solutions annoncées ne correspondaient pas à la création de 50 000 places, mais à 10 000 places en cinq ans. Cette seule ambition coûterait cinq milliards d'euros, dont je suis curieuse de connaître les modalités de financement.

À force de ne pas répondre aux demandes des familles, ou seulement partiellement, nous générons de la désillusion, du désintérêt, de la colère.

Ne désespérons pas et envoyons un message aux parents et aux aidants qui ne perçoivent pas le début d'une proposition.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je remercie nos collègues pour le travail réalisé.

Je rejoins Michelle Meunier. Les enfants en situation de handicap ne devraient pas être une variable d'ajustement. Ils méritent tous une solution. Des associations se créent pour compenser le manque cruel de l'État dans le domaine du handicap. Combien de parents rencontrons-nous qui attendent une place dans un établissement depuis trois ou cinq ans ? Des familles du Pas-de-Calais trouvent des places en Belgique. Il est incroyable qu'un petit pays comme la Belgique parvienne à accueillir ses enfants et les nôtres. La situation est identique pour les adultes en situation de handicap ou de vieillissement.

Le collectif Handicaps n'a pas participé à la Conférence nationale du handicap, dénonçant le manque d'ambition et de concertation. La situation dure depuis des années et perdurera si les moyens financiers ne sont pas à la hauteur pour créer des places dans les établissements et revaloriser les métiers du handicap.

L'inclusion dans les établissements scolaires « ordinaires » est très positive pour certains enfants. Malheureusement, certains vont dans une école classique par manque de place dans les établissements spécialisés. Les AESH n'ont pas de statut et sont insuffisamment formés. Ils accompagnent parfois plusieurs enfants présentant des pathologies différentes. Je rappelle que ces personnes gagnent le SMIC.

Sans une réflexion globale, nous n'avancerons pas.

Mme Jocelyne Guidez. – Le dossier d'un enfant déménageant de l'Essonne en Gironde a été perdu par la MDPH. Sans ce dossier, il ne peut pas recevoir le clavier dont il a besoin.

Le nombre de dossiers dans les MDPH augmente, car les enfants sont mieux repérés, notamment entre zéro et six ans.

Le plan Autisme n'est pas encore paru. Environ 101 propositions devraient être émises. Je trouve cela ridicule, quand nous ne sommes pas en mesure d'en déployer deux ou trois de manière efficiente.

Le TDAH n'est pas un handicap : il est handicapant. Il est très différent de souffrir d'un TDAH et du syndrome de Rett. Les professeurs des écoles n'ont pas de connaissances sur les handicaps lourds. Il est légitime que les parents souhaitent que leur enfant suive une scolarité normale, mais cela est parfois impossible. Je regrette que nous ayons « vendu du rêve » aux parents. Pour autant, nous devons accueillir des enfants avec un handicap lourd dans des structures adaptées. Nous ne pouvons pas nous satisfaire des mouvoirs actuels dans lesquels tout le monde est mélangé, empêchant chacun d'évoluer.

Je souhaite que, lorsqu'une école est construite, une classe soit réservée aux enfants handicapés afin de permettre à tous les enfants de se côtoyer et de changer le regard sur le handicap. Une telle mesure n'est pas si compliquée à mettre en œuvre.

Des familles – le plus souvent des femmes – s'arrêtent de travailler pour prendre en charge leur enfant.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour ce travail. Je sou mets au vote les préconisations des rapporteurs et leur publication.

La commission unanime approuve les préconisations et autorise la publication du rapport.

Proposition de loi visant à favoriser les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse - Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous devons désigner des candidats pour cette commission mixte paritaire (CMP). La proposition de loi visée a été adoptée par le Sénat en première lecture le 4 mai dernier.

Cette CMP se réunira dès demain matin à l'Assemblée nationale.

La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Chantal Deseyne, Annie Delmont-Koroupolis, Annick Petrus, Jocelyne Guidez, Michelle Meunier, Annie Le Houerou et M. Martin Lévrier comme membres titulaires, et de Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Alain Milon, Alain Duffourg, Mmes Émilienne Poumirol, Véronique Guillotin et Laurence Cohen comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à favoriser les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse.

La réunion est close à 12 h 15.

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

**Fin de vie – Audition de Mme Agnès Firmin-Le Bodo, ministre déléguée
auprès du ministre de la santé et de la prévention, chargée de l'organisation
territoriale et des professions de santé**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous recevons Mme Agnès Firmin-Le Bodo, ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé, 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 sur la question de la fin de vie menés par nos rapporteuses, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Imbert et Michelle Meunier, ou en plénière avec une table ronde sur les enjeux philosophiques, une autre sur les enjeux juridiques de ce sujet, ainsi qu'une audition conjointe de sociétés savantes. Par ailleurs, nous entendrons demain matin la présidente du comité de gouvernance et quatre membres de la convention citoyenne.

Madame la ministre, nous savons que vous avez beaucoup travaillé sur ce sujet qui concerne chacun d'entre nous. Nous attendons un éclairage sur les intentions du Gouvernement en matière d'évolution du droit et de mise à disposition réelle des soins palliatifs pour nos concitoyens. Nous souhaitons également que vous nous précisiez le calendrier envisagé par le Gouvernement pour l'examen d'un projet de loi, le cas échéant.

Mme Agnès Firmin-Le Bodo, ministre déléguée auprès du ministère de la santé et de la prévention, chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé. – Permettez-moi en préambule, madame la présidente, de vous remercier pour cette invitation. Je sais la qualité des travaux que vous menez au sein de la commission des affaires sociales. J'ai suivi avec attention les travaux de la mission que vous avez lancée et me tiens à votre disposition pour répondre à vos interrogations sur ce sujet essentiel de la fin de vie.

Comme vous le savez, le Président de la République a souhaité, le 13 septembre dernier, ouvrir un débat national sur la fin de vie dans le prolongement de la remise de l'avis 139 du Comité consultatif national d'éthique (CCNE). Cette première étape s'est conclue par la remise du rapport produit par les 184 citoyens réunis pendant quatre mois dans le cadre de la Convention citoyenne sur la fin de vie, et le Président de la République a fixé, le 3 avril dernier, les orientations sur lesquelles il souhaitait que nous cheminions collectivement.

Le travail que nous venons d'engager dans cette deuxième phase repose sur deux piliers. Il s'agit d'abord de l'élaboration et de la mise en œuvre, d'ici à la fin de l'année 2023, d'une stratégie décennale avec trois volets : les soins palliatifs, la prise en charge de la douleur et l'accompagnement de la fin de vie.

Le Président de la République a également annoncé l'élaboration d'un projet de loi d'ici à la fin de l'été, sur lequel je reviendrai ultérieurement.

Il me paraît utile de rappeler brièvement les travaux que le Gouvernement a menés simultanément à ceux de la Convention citoyenne pendant la première phase du débat national sur la fin de vie. L'action a ainsi conjugué les travaux de la Convention citoyenne sur la fin de vie et ceux de la mission d'évaluation de la loi Claeys-Leonetti par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, dans le prolongement des travaux de la mission d'information sur l'état des lieux des soins palliatifs réalisés par votre commission en septembre 2021. Nous prévoyons également de nous appuyer sur les travaux d'évaluation de la politique de développement des soins palliatifs par la Cour des comptes, dont la remise du rapport est prévue pour fin juin 2023.

Pour une mise en perspective des enjeux identifiés sur la fin de vie dans notre pays, j'ai souhaité articuler nos travaux autour de trois volets. Le premier volet concerne la liberté de choisir en fin de vie, avec les réponses que nous serons en mesure d'apporter à la question posée par le CCNE dans son avis 139 de septembre 2022. Le deuxième volet a pour objet de dresser un état des lieux des modalités de développement des soins palliatifs, avec les enjeux d'égalité, d'accès à la formation des professionnels de santé ou encore d'information de nos concitoyens, comme les directives anticipées. Le troisième volet, quant à lui, est dédié au sujet essentiel de l'accompagnement de la fin de vie et du deuil, avec, notamment, la place et le rôle des aidants ; nous avons tous en mémoire des situations personnelles dramatiques durant la crise de la covid-19, et nous menons un travail en ce sens.

Je souhaiterais d'abord vous présenter la méthode qui a été la mienne depuis le mois d'octobre dernier, avant de revenir sur les premiers enseignements et d'esquisser quelques pistes pour la suite.

Le Gouvernement a souhaité engager les travaux en cours de concertation en s'appuyant sur les travaux d'évaluation rendus par différentes instances. Sans prétendre à l'exhaustivité, je pense aux rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur la mort à hôpital en 2009, sur le registre national des directives anticipées en 2015, et sur les soins palliatifs et la fin de vie à domicile en 2017. Nous avons également pris en compte les travaux d'évaluation parlementaire de la loi du 2 février 2016, les travaux d'évaluation du plan 2015-2017 sur les soins palliatifs et l'accompagnement de la fin de vie, l'évaluation des dispositifs spécialisés de prise en charge des maladies neurodégénératives de 2022, le rapport sur les aidants et les solutions de répit de 2023, ainsi que les avis du CCNE de 2018 et de 2022.

J'ai souhaité, en parallèle, une accélération du déploiement de mesures du cinquième plan de développement des soins palliatifs et, plus particulièrement, la révision de la circulaire du 25 mars 2008 relative à l'organisation des soins palliatifs avec, en corollaire, un ajustement des moyens alloués aux soins palliatifs pédiatriques ; la publication de la nouvelle instruction devrait intervenir dans les prochains jours.

Dans le cadre de cette première étape de réflexion, j'ai mené de très nombreuses auditions et visites ; soit plus de 80 entretiens avec les principales parties prenantes à Paris et sur le terrain, des visites dans l'Hexagone et outre-mer d'une quinzaine d'établissements ou structures intervenant à domicile, et enfin des échanges avec près de 150 personnes, professionnels de santé, élus, autorités religieuses, obédiences maçonniques, responsables associatifs, personnalités des arts et des lettres, ainsi que des déplacements d'études pour échanger avec les autorités et les experts internationaux de pays ayant légalisé l'aide active à mourir plus ou moins récemment, ou ayant interrompu le processus – en Suisse, en Italie, en Belgique, au Royaume-Uni, en Espagne et en Oregon.

J'ai souhaité également l'installation et l'animation de deux groupes de travail, l'un avec les parlementaires, transpartisan et bicaméral – certains parmi vous y ont participé – et l'autre avec des professionnels de santé. Les membres de ces deux groupes ont été réunis de manière spécifique pour une sensibilisation et une appropriation des travaux menés, mais aussi associés à l'occasion d'ateliers thématiques, afin de réfléchir à des propositions conjointes sur l'anticipation et la culture palliative, l'accompagnement du deuil et des aidants, les réflexions éthiques et les dispositifs d'aide active à mourir. J'ai souhaité également saisir France Assos Santé pour recueillir les avis des structures concernées ; ces avis doivent m'être remis très prochainement.

Nous avons réalisé une saisine de la Conférence nationale de santé (CNS) pour mesurer les conditions favorisant la relation partenariale entre usagers et professionnels du système de santé. J'ai souhaité également connaître leurs recommandations sur les conditions nécessaires à l'engagement dans la durée des instances de démocratie en santé nationale et territoriale – CNS, conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA) et conseils territoriaux de santé (CTS) – dans le suivi des politiques de santé dans le domaine de la fin de vie.

En parallèle, une mission a été confiée à un groupe d'initiés aux questions de fin de vie – écrivains, sociologues, professionnels de santé, juristes, *etc.* –, réunis autour d'Érik Orsenna afin de travailler sur le champ lexical de la fin de vie, d'en questionner le sens et les usages par nos concitoyens. Ce groupe a été chargé de rédiger un lexique exploratoire à destination d'un large public, dont les contributions finales me seront adressées d'ici fin juillet.

J'en viens aux premiers enseignements qu'il nous est possible de tirer de ces travaux de réflexion et d'évaluation.

Les travaux d'évaluation de la loi Claeys-Leonetti, notamment ceux de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, ont souligné des difficultés persistantes de mise en œuvre de différentes mesures. Si cette loi a permis d'impulser une nouvelle dynamique à la prise en charge de la fin de vie et à la diffusion de la culture palliative en France, avec des mesures permettant une meilleure prise en charge de la souffrance et clarifiant l'usage de la sédation profonde et continue jusqu'au décès en phase terminale, nous constatons néanmoins plusieurs choses : la nécessité de renforcer les étapes et le caractère collégial du processus décisionnel conduisant à l'arrêt des traitements ; une mauvaise appréciation de l'impact de l'arrêt de l'hydratation et de l'alimentation ; une insuffisance de formation des différentes sédations ; et enfin des populations mal identifiées, notamment les mineurs et les malades de certains cancers.

Les questions liées à la fin de vie sont parmi les plus complexes auxquelles les professionnels de santé et le législateur sont confrontés dans le domaine de la santé. La loi du 2 février 2016, qui a constitué une avancée très importante par rapport à la loi de 2005, permet de répondre à l'immense majorité des situations de fin de vie. Beaucoup de chemin reste néanmoins à parcourir pour résorber le décalage entre la loi et la pratique.

Quels que soient la législation et le souci d'assurer sa mise en œuvre rigoureuse sur le terrain, il n'y a pas de « bonne mort », de « mort zéro défaut », ni de « bonne solution à la mort ». Il faut garder à l'esprit le caractère profondément singulier, douloureux et complexe de chaque situation de fin de vie. Cependant, comme le soulignait le CCNE en 2018, « les questions éthiques ne seront jamais résolues par la loi » et « il existe une voie pour une

consultation éthique d'une aide active à mourir à certaines conditions strictes, avec lesquelles il est inacceptable de transiger ». Dans son avis 139, rendu le 13 septembre dernier, le CCNE propose un nouvel équilibre entre autonomie et solidarité pour modifier le cadre actuel de la fin de vie en France.

Les travaux réalisés par la Convention citoyenne sur la fin de vie ont permis de souligner l'évolution de la société française. Ces 184 conventionnels ont incarné, par leur représentativité, la société française. Ils ont réalisé un véritable exercice de démocratie participative et ont respecté les avis différents, voire divergents, qui s'exprimaient. Une des membres de cette convention le disait encore hier : « Merci aux 75 % de membres de la Convention favorables à l'ouverture d'une aide active à mourir de nous avoir laissé 50 % du temps de parole et 50 % du contenu du rapport. » Je trouve cela très positif. Cela montre aussi à quel point, sur un sujet de société comme celui-ci, qui nous concerne tous, la réflexion et l'intelligence collectives peuvent aboutir à des propositions consensuelles.

Les travaux de la Convention citoyenne ont confirmé l'orientation favorable de la société française à la mise en place d'une aide active à mourir. Cette orientation, qui vise à élargir les droits des malades sur leur fin de vie, s'est confirmée au-delà de la perception du législateur ; celui-ci en avait toutefois soutenu l'expression *via* différentes propositions de loi initiées ces dernières années.

J'en viens à la deuxième phase des travaux lancés par le chef de l'État le 3 avril dernier. Les conclusions des travaux de la Convention citoyenne constituent un support important pour définir les contours du futur modèle d'aide active à mourir. Le chef de l'État a identifié certaines limites, soulignant notamment la stricte ouverture de l'aide active à mourir aux personnes majeures dont le pronostic vital serait engagé à moyen terme et disposant de leur plein discernement.

Nous disposons d'un important matériel pour travailler. Beaucoup de productions appuyant ces travaux ont été livrées ces derniers mois, et les vôtres viendront les compléter. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre l'ouverture d'un nouveau droit pour les Français et les préoccupations légitimes des professionnels. Il ressort de mes différents déplacements à l'étranger qu'aucun modèle n'est duplicable *in extenso* dans notre pays. Pour construire ce modèle français de la fin de vie, il me semble indispensable d'avancer avec les soignants et l'ensemble des professionnels de santé et du médico-social qui sont au cœur de l'accompagnement des personnes en fin de vie, particulièrement lorsqu'elles souffrent des conséquences d'une maladie incurable.

Car la bienveillance est d'abord dans la préservation de l'humain jusque dans la mort. Elle débute bien en amont et repose sur celles et ceux qui sont autour de la personne qui veut mourir, professionnels et proches. Le modèle français de la fin de vie devra ainsi reposer sur au moins trois volets, à partir desquels nous avons initié des travaux : le développement des soins palliatifs dans le cadre d'un plan décennal en identifiant les mesures qui relèvent du législatif ; l'ouverture d'un nouveau droit vers une aide active à mourir sous conditions ; et une attention renforcée à la protection des personnes et aux droits des patients.

La loi devra cadrer les choses, identifier les critères d'entrée dans le parcours, poser des conditions très précises et des principes à respecter, ainsi que l'a indiqué le Président de la République le 3 avril dernier. À cet égard, l'analyse des dispositifs mis en place dans les pays étrangers – critères d'éligibilité, encadrement et traçabilité tout au long de la procédure –, réalisée par le Gouvernement pendant la phase de concertation, a permis

d'identifier les glissements potentiels et les conditions pour les prévenir. Comme l'ont précisé le chef de l'État et la Première ministre, nous construirons ce projet de loi avec les parlementaires, en mobilisant la connaissance et l'expérience des soignants.

Concernant le plan décennal sur lequel le Gouvernement souhaite avancer en parallèle des travaux d'élaboration du futur projet de loi, j'ai installé, jeudi dernier, l'instance de réflexion stratégique. Sous la houlette du professeur Franck Chauvin et avec le concours de l'Igas, des experts et personnes qualifiées ont engagé des travaux visant à élaborer différents scénarios afin que nous soyons en mesure d'apporter des réponses concrètes à nos concitoyens dont la fin de vie constitue un moment de grande fragilité, ainsi qu'un soutien à leurs proches aidants, y compris durant la période de deuil.

Ce plan concernera également la prise en charge de la douleur sans considération de l'âge, avec une attention portée aux mineurs. Tout le monde – conventionnels, soignants, parlementaires, institutions – s'accorde sur le nécessaire renforcement des soins palliatifs, y compris à domicile, ainsi que sur le développement de l'anticipation et de la culture palliative et de l'accompagnement du deuil.

Le rapport de la mission d'évaluation, réalisé par la commission des affaires sociales sur la loi du 2 février 2016, souligne qu'il faut poursuivre et accélérer la mise en place des mesures prévues, en particulier s'agissant de la formation des professionnels à la prise en charge de la douleur, à l'écoute du patient et au respect des volontés en termes d'arrêt des thérapeutiques. Il reste beaucoup à faire pour que les nouveaux droits apportés par cette loi soient mieux et plus largement appliqués.

Il nous faut travailler à promouvoir une approche transversale et ouverte des soins palliatifs, afin de favoriser l'appropriation par chacun de cette prise en charge spécifique et d'assurer une intégration palliative dans notre pays ; c'est ce que j'ai souhaité engager avec l'actualisation de la circulaire organisant l'offre de soins qui datait de 2008. Cette nouvelle instruction, bientôt publiée, insiste sur la structuration de la filière palliative et pose la première brique du plan décennal annoncé par le Président de la République, dédié aux soins palliatifs et à la prise en charge de la douleur.

Il était urgent, en effet, de réviser le logiciel de la politique des soins palliatifs, d'en rénover le pilotage et le portage en assurant les décloisonnements indispensables à une trajectoire d'intégration palliative à l'accompagnement de la fin de vie. Le rapport de la Cour des comptes sur la politique nationale de soins palliatifs nous sera remis très prochainement ; je suis certaine que les analyses et recommandations présentées nous seront très utiles.

Les travaux engagés dans cette deuxième phase sont essentiels, car la fin de vie et la mort nous concernent tous. Elles ne doivent pas rester un sujet tabou, mais, au contraire, retrouver place dans notre parcours de vie. L'accompagnement des plus fragiles doit tenir compte de toutes les évolutions et du fait que celles-ci créent parfois des situations auxquelles notre droit doit pouvoir répondre.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Madame la ministre, vous avez engagé beaucoup de travail et de concertation, au départ avec Olivier Véran et désormais de manière plus exclusive, semble-t-il. Par ailleurs, le ministre de la santé ayant, si j'ai bien compris, quelques réticences sur ce texte, c'est vous qui en assumez la responsabilité.

Parmi les trois volets évoqués, un consensus devrait se dégager sur les soins palliatifs et la protection des soignants. Reste le volet de l'aide active à mourir. Sur ce dernier point, la proposition de loi d'une collègue du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, dont j'étais la rapporteure, n'avait pas obtenu l'avis favorable du Sénat ; mais nous parlions alors d'assistance au suicide et d'euthanasie, et je comprends l'importance du travail sémantique engagé par Érik Orsenna. Au-delà des mots, jusqu'où ce texte pourra-t-il être défendu ? Le Président de la République a-t-il été plus précis dans sa demande ?

Mme Agnès Firmin-Le Bodo. – Le Président de la République a la volonté d'introduire un nouveau droit concernant l'aide active à mourir. Les travaux de co-construction menés à la fois avec les soignants et les parlementaires débutent la semaine prochaine. Je ne peux pas préjuger du résultat des travaux ni du choix de la sémantique, mais le principe est bien d'ouvrir un nouveau droit sous certains critères d'éligibilité – pas d'ouverture aux mineurs, pronostic vital engagé à moyen terme et faculté de discernement. Le projet de loi devra être présenté avant le 21 septembre prochain.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Avec cette nouvelle loi qui dépenaliserait l'euthanasie, ne craignez-vous pas de ne pas maîtriser les conséquences d'une telle ouverture ? Si l'on observe les exemples étrangers, il n'est pas rare de constater certaines dérives, un élargissement tôt ou tard des critères, ou encore une augmentation du nombre de cas de suicide.

Mme Agnès Firmin-Le Bodo. – Nous avons visité des pays comme la Belgique, qui légifère sur le sujet depuis vingt ans, ou l'Espagne, qui a fait le même choix depuis trois ans. Il s'agissait d'évaluer le nombre de personnes concernées et, concernant l'Espagne, de comprendre pourquoi l'on dénombrait aussi peu de cas après l'application de la loi.

Très peu de pays ont élargi leurs critères. La Belgique a légiféré, dix ans après, sur l'ouverture aux mineurs ; cela a fait quelques remous. Toujours en Belgique, il était important de pouvoir écouter les professionnels qui ne souhaitaient pas voir évoluer la loi et nous ont mis en garde contre certains glissements. Je me suis également rendue en Oregon afin de comprendre les raisons qui ont présidé au choix du suicide assisté il y a vingt-cinq ans. J'ai beaucoup échangé avec les législateurs, de manière à savoir les questions qu'ils se posent pour faire évoluer la loi. Ils sont, par exemple, en train de réfléchir à la question du moyen terme pour éventuellement en élargir la définition.

En allant voir comment cela fonctionne ailleurs, l'idée était de pouvoir collecter les critères d'éligibilité et, en fonction de ce qui nous a été rapporté, d'éviter certains glissements. Ces visites ont été très instructives. Par exemple en Oregon, lorsque j'ai interrogé sur le devenir du « petit flacon », ils ont été très surpris par ma question. Pour eux, la question ne se pose pas, les armes chez eux sont en circulation libre. On voit bien, sur un tel sujet, les différences culturelles ; aucun modèle, comme je l'ai dit, n'est duplicable *in extenso*.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Certes, il y a le cas de l'Oregon, mais pourquoi les autres modèles ne sont-ils pas duplicables en France ?

Je pointe certaines contradictions dans votre réflexion. Vous avez précisé que la loi de 2016 avait constitué une avancée très importante. Alors que tout le monde s'accorde à dire que cette loi n'est pas assez connue ni appliquée, vous réfléchissez à légiférer de nouveau. Pourquoi ne pas chercher, avant toute chose, à mieux faire appliquer cette loi ?

Vous précisez que les questions éthiques ne seront jamais résolues par la loi. Or, sur cette problématique du « bien mourir », la question est bien de savoir comment la loi peut améliorer les choses.

Depuis l'annonce, il y a dix-huit mois, du cinquième plan consacré aux soins palliatifs, avez-vous observé des avancées sur le sujet ?

Enfin, avec les débats parlementaires qui s'annoncent, ne craignez-vous pas que certaines choses dans la loi ne vous échappent ?

Mme Agnès Firmin-Le Bodo. – C'est le principe du débat parlementaire, je n'ai pas à craindre que des choses m'échappent ; cela s'appelle la démocratie, et chacun doit pouvoir exprimer ses idées. Nous avons, collectivement, l'opportunité de montrer à nos concitoyens que, sur un sujet de société aussi complexe et transpartisan, nous sommes capables de débattre en nous écoutant et en nous respectant.

La Convention citoyenne a ouvert la voie, et les nombreux débats auxquels j'ai pu participer dans vos circonscriptions montrent à quel point nos concitoyens ont envie de parler de ce sujet ; ils ne posent pas de questions, les témoignages engendrent d'autres témoignages, souvent contradictoires, et la conversation se fait ainsi.

L'idée est d'apporter un projet de loi et de le co-construire avec les élus ; et ensuite, le texte vivra son parcours parlementaire.

Pourquoi la loi Claeys-Leonetti ne suffirait-elle pas ? C'est l'avis du CCNE et, pour cette raison, le Président de la République a souhaité engager les débats. Au sein du CCNE, M. Claeys lui-même expliquait que la loi de 2016 ne répondait pas à toutes les situations. Dans la nouvelle loi, on pourra répondre à la question du moyen terme, auquel ne répond pas la loi précitée. L'idée est d'ouvrir un nouveau droit dont il convient encore de définir les modalités, mais cette nouvelle loi ne retirerait rien à personne. Pour donner un exemple, la loi Claeys-Leonetti ne pourra jamais répondre aux questions que pose la maladie de Charcot.

Concernant les soins palliatifs, la volonté du Président de la République a été très claire dès le 13 septembre. Après chaque plan quinquennal, on se pose toujours la même question : pourquoi encore vingt départements en France, à l'heure actuelle, ne disposent-ils pas d'unités de soins palliatifs ? Nous avons fait le choix de nous calquer sur le modèle de l'Institut national du cancer (INCa), en partant sur une stratégie à long terme afin de poser les bases et donner des perspectives.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avant de céder la parole aux membres de la commission, je souhaite vous interroger sur l'éventualité d'une procédure accélérée.

Mme Agnès Firmin-Le Bodo. – Vous me posez la question alors que nous n'avons pas commencé à écrire le projet de loi. Mais je ne crois pas que, sur un tel sujet, une procédure accélérée soit envisageable. Précédemment, j'ai rappelé tous les travaux déjà effectués. Je ne veux pas préjuger de ce que décideront l'Assemblée nationale et le Sénat. Ces travaux nécessitent du temps, de la réflexion et des échanges, mais j'insiste sur le fait que l'on ne part pas de nulle part.

Mme Laurence Cohen. – Madame la ministre, je me réjouis des travaux de concertation que vous avez menés. Un tel sujet relève de l'intime et, en effet, transcende les partis politiques. Et on peut aussi évoluer au gré des échanges.

L'approche des trois volets me semble intéressante. La loi Claeys-Leonetti est une loi importante, mais peu connue et peu appliquée. En parallèle de la nouvelle loi, quelles mesures comptez-vous présenter pour faire mieux connaître cette loi de 2016 ?

Lorsqu'on évoque les soins palliatifs, il est nécessairement question de moyens humains et financiers. L'argent débloqué pour la mise en œuvre des cinq plans – autour de 170 millions d'euros – est largement insuffisant, et cela entraîne des inégalités importantes concernant l'accès à ces soins palliatifs. Que comptez-vous faire pour remédier à ces inégalités ?

Enfin, comment faire en sorte que la culture des soins palliatifs soit mieux prise en compte au niveau de la formation, notamment universitaire ?

M. Daniel Chasseing. – Madame la ministre, vous avez indiqué que les prises en charge de fin de vie étaient, dans leur immense majorité, satisfaisantes. Sans doute faut-il renforcer les soins palliatifs et la formation à la prise en charge de la douleur, mais la loi Claeys-Leonetti donne satisfaction.

Vous avez précisé que la loi concernait les morts à moyen terme ; je ne sais pas trop ce que cela veut dire. Selon Theo Boer, professeur d'éthique aux Pays-Bas, 1 800 personnes – dont 90 % de malades en phase terminale de cancers – ont pratiqué l'euthanasie en 2002 ; actuellement, il estime ce chiffre à 7 600 personnes ; on constate donc une dérive. Et pour le professeur Boer, si les soins palliatifs avaient été mieux développés en 2002, ce vote pour l'euthanasie n'aurait jamais existé.

Je rappelle enfin que les malades, même très graves, demandent à guérir plutôt qu'à mourir. Par ailleurs, 80 % des personnes travaillant en soins palliatifs ou dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ephad) ont déclaré ne plus vouloir travailler dans les services si l'on changeait de paradigme, à savoir donner la mort plutôt que soigner. Ne craignez-vous que, malgré les garde-fous mis en place, on assiste à des dérives comme aux Pays-Bas ?

M. Laurent Burgoa. – Madame la ministre, à quelle échéance pensez-vous que chaque département pourra disposer d'une unité de soins palliatifs ? Et quel budget comptez-vous mobiliser pour obtenir ce résultat ?

Par ailleurs, une loi ne peut être que générale. Comment faire en sorte qu'elle soit juste et efficace pour résoudre chaque cas particulier ?

Mme Agnès Firmin le Bodo. – Monsieur Chasseing, les travaux que nous menons avec les soignants visent précisément à définir ce qu'est un pronostic vital engagé à moyen terme. Pour l'instant, en Oregon, le moyen terme est fixé à six mois, mais une réflexion est en cours.

Madame Imbert, de nombreuses raisons m'amènent à considérer qu'il n'existe pas de modèle duplicable. En effet, nous n'avons pas forcément la même culture que dans les autres pays. Ainsi, en Suisse, il n'y a pas de loi sur le sujet, de sorte que, par principe, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Il n'y a pas de loi non plus en Italie, ils sont partis sur le

concept de la désobéissance civile. En Belgique, j'ai constaté l'enjeu de la traçabilité du processus. Je tiens à ce que nous puissions avoir une traçabilité complète du processus en France, de manière à pouvoir l'évaluer et sécuriser les professionnels. Pour l'instant, nous n'avons aucun moyen de savoir combien de sédations profondes et continues ont été pratiquées.

En outre, les systèmes politiques varient d'un pays à l'autre, tout comme les systèmes de soins. Par exemple, en Suisse, le développement des soins palliatifs est intervenu après que le suicide assisté a été rendu possible. Les différences sont donc nombreuses, mais chaque pays offre des éléments intéressants pour construire une loi, en procédant de manière synthétique.

Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut que les soins palliatifs évoluent. Malgré les plans quinquennaux, nous n'avons pas réussi à couvrir tous les départements en unités de soins palliatifs, même si des lits de soins palliatifs peuvent exister en dehors de ces unités. En effet, dans certains hôpitaux, on a préféré investir dans le curatif plutôt que de développer des unités de soins palliatifs où les patients décèdent inévitablement. Cela correspond à une tendance propre à la culture de notre pays, où l'on considère comme un échec de ne pas réussir à soigner un patient. L'enjeu est donc de développer une culture du palliatif et il faut pour cela introduire une formation aux soins palliatifs dès les études de médecine. Les médecins, les infirmiers et les aides-soignants, notamment dans les Ehpad, doivent développer cette culture du palliatif. C'est un enjeu majeur.

Madame Cohen, il nous faut en effet avancer sur nos deux pieds et j'en ajouterai même un troisième, car il faut aussi ouvrir une réflexion sur les droits des patients. La rédaction des directives anticipées est un enjeu particulièrement important au sujet duquel nos compatriotes restent peu informés. En effet, parmi les personnes de plus de cinquante ans, 12 % seulement ont rédigé leurs directives anticipées. Nous devons donc mieux informer nos concitoyens sur les soins palliatifs et sur l'importance de rédiger des directives anticipées, et nous devons également mieux former l'ensemble des professionnels pour pouvoir développer les soins palliatifs à domicile. Nous souhaitons que, à la fin de 2024, les vingt départements qui n'ont pas encore d'unité de soins palliatifs en aient une.

De plus, nous tenons aussi à développer les unités de soins palliatifs pédiatriques, car la prise en charge de la douleur chez les enfants reste largement insuffisante. Des équipes régionales de soins palliatifs pédiatriques existent déjà ; nous développerons un schéma de quatre à six unités pour prendre en charge les cas les plus complexes. Notre objectif est d'établir une gradation : les cas complexes seront traités dans le cadre de l'unité de soins palliatifs pédiatriques, les autres pourront être suivis à domicile et nous développerons l'hospitalisation de jour en soins palliatifs pour anticiper la prise en charge de la douleur et celle de la dimension palliative.

Enfin, il ne faut pas opposer le développement des soins palliatifs et l'ouverture du nouveau droit que représente l'aide active à mourir. L'un ne retire rien à l'autre. J'ai pu constater sur le terrain combien il était nécessaire de toujours proposer un passage en soins palliatifs même à une personne qui serait éligible à l'aide active à mourir.

M. Alain Milon. – Quand la loi Leonetti a été votée, nous avons tous considéré qu'il s'agissait d'un grand progrès et nous avons tenté de la mettre en application. Or, la loi Claeys-Leonetti est intervenue trop tôt, alors que nous n'avions pas eu le temps d'appliquer toutes les dispositions de la loi Leonetti. Cette fois-ci, c'est dans un délai encore plus court

que l'on nous propose ce texte sur l'aide active à mourir. A-t-on laissé suffisamment de temps pour mettre en application la loi Claeys-Leonetti ?

Vous parlez d'« aide active à mourir », mais sans préciser qui est actif ou qui doit l'être. Vous parlez aussi de l'ouverture d'un nouveau droit : qui l'exerce et à qui s'impose-t-il ?

Mme Véronique Guillotin. – Il est évident qu'il ne faut pas opposer les soins palliatifs et l'aide active à mourir. L'avis du CCNE ouvre une voie, mais reste chronologique, dans la mesure où il pose la question de savoir si l'aide active à mourir doit intervenir avant que les soins palliatifs soient suffisamment développés. Il me paraîtrait gênant que l'aide active à mourir devienne une forme imparfaite de soins palliatifs. Il est important de pouvoir soigner la douleur. Or la fin de vie à domicile est parfois vécue de manière douloureuse, car il est difficile pour l'entourage de trouver des professionnels de santé formés à l'accompagnement palliatif. En outre, le nombre de soignants reste insuffisant. Comment comptez-vous remédier à cela, y compris en matière budgétaire ?

M. Bernard Bonne. – Quelle différence faites-vous entre l'aide active à mourir et le suicide assisté ?

Au sujet du pronostic vital engagé à moyen terme, dont vous nous avez dit qu'il était pour l'instant fixé à six mois, il me semble que les médecins ne peuvent jamais savoir quand un patient va mourir : il est très difficile d'évaluer exactement ce moyen terme.

Ne faudrait-il pas faire une évaluation claire de l'application de la loi Claeys-Leonetti avant de mettre en place de nouvelles mesures ?

Vous avez rappelé l'importance de rédiger des directives anticipées, mais à partir de quel moment les mettra-t-on en œuvre ? Dans certains cas, plusieurs années peuvent passer avant qu'une personne meure : doit-on appliquer d'emblée les directives anticipées ou bien faut-il attendre et combien de temps ?

Vous avez commencé votre propos en indiquant que le Président de la République avait décidé qu'il fallait une loi sur l'aide active à mourir. Mais si le Parlement est contre, j'espère qu'il pourra tout de même exercer ses prérogatives !

Mme Agnès Firmin Le Bodo. – Monsieur Bonne, ne raccourcissez pas mes propos ! J'ai dit que le Président de la République souhaitait que nous travaillions à la construction d'un projet de loi qui sera présenté avant la fin de l'été. J'ai également précisé que le débat parlementaire devait avoir lieu.

La loi Claeys-Leonetti a bien été évaluée. Le rapport d'information publié par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale montre qu'elle ne parvient pas à répondre à l'ensemble des situations, ce qui correspond à l'avis rendu par le CCNE.

Il ne faut pas lier les directives anticipées et l'aide active à mourir. Si Vincent Lambert avait rédigé ses directives anticipées, il n'y aurait pas eu d'affaire, d'où l'importance d'informer nos concitoyens sur ce sujet. Toutefois, dans le cas d'une maladie incurable, Jean Leonetti n'est pas hostile à l'idée de prévoir des directives accompagnées.

L'aide active à mourir couvre l'euthanasie et le suicide assisté. La Belgique a légiféré sur les deux, mais les gens choisissent à 99 % l'euthanasie.

Toute la difficulté porte en effet sur la définition du moyen terme. Toutefois, la loi Claeys-Leonetti prévoit la sédation profonde et continue pour un pronostic engagé à très court terme : la question se pose donc dans les mêmes termes. Dans l’Oregon, où l’on a légiféré sur un pronostic vital engagé à moyen terme, c’est-à-dire à six mois, les médecins s’interrogent pour porter cette durée à neuf ou douze mois.

Encore une fois, il est important de proposer un accès aux soins palliatifs même à une personne qui serait éligible à l’aide active à mourir. C’est même nécessaire, car l’on peut toujours changer d’avis.

Pourquoi proposer ce texte maintenant ? Le CCNE a émis un avis et il était important de le prendre en compte. De plus, la société change rapidement et 75 % de nos concitoyens souhaitent que la loi évolue. L’idée est d’ouvrir ce nouveau droit dans certaines situations tout en travaillant à développer les soins palliatifs. Depuis le mois de septembre, nous menons une réflexion en ce sens avec des médecins, des infirmiers et des aides-soignants, favorables ou non à l’évolution de la loi. Hier matin, alors que nous en sommes à l’étape de la construction de la loi, les soignants nous ont fait des propositions techniques. Ainsi, la clause de conscience est un postulat de base qui semble faire consensus. Quelle que soit la modalité choisie pour l’aide active à mourir, le médecin interviendra forcément pour dire que le pronostic vital est engagé.

Quant à la formation des soignants, elle est essentielle et nous avons prévu une stratégie décennale. Nous souhaitons que les infirmiers en Ehpad soient formés et que des équipes mobiles puissent intervenir pour accompagner jusqu’au bout les résidents sans qu’ils aient à aller aux urgences.

M. Daniel Chasseing. – En Corrèze, nous n’avons pas d’unité de soins palliatifs, mais nous avons des lits identifiés « soins palliatifs » et cela fonctionne très bien, notamment en Ehpad et à domicile. Il faudrait les renforcer, mais le dispositif existe.

M. Alain Milon. – Je m’interroge sur les maladies incurables. Le cancer en était une, mais ne l’est pratiquement plus. Il en va de même pour le cancer de l’enfant. À force de ce qu’on pourrait qualifier d’« acharnement thérapeutique », on a fini par trouver des traitements efficaces. Si, dès lors qu’on leur diagnostique une maladie incurable, les patients peuvent choisir de mourir, cela n’entravera-t-il pas les recherches pour trouver des traitements efficaces ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Une partie des membres de la Convention citoyenne envisage que l’euthanasie puisse être demandée par une personne de confiance. La mort pourrait donc être donnée à une personne qui ne la demande pas. Que pensez-vous de cette proposition ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Madame la ministre, il semble qu’Olivier Véran soit favorable à l’euthanasie et que vous penchiez plutôt vers le suicide assisté, alors que le ministre de la santé a dit que l’euthanasie n’était pas un souhait. Dans ces conditions, êtes-vous certaine de pouvoir élaborer un projet de loi ?

Mme Agnès Firmin Le Bodo. – Sur un sujet qui touche à l’intime, chacun a son opinion. Le Président de la République nous a demandé d’établir un projet de loi sur l’aide active à mourir et je ne préjuge pas de l’issue de nos travaux. L’important est que nous puissions rendre ce nouveau droit effectif.

En ce qui concerne la recherche, ses avancées sont incontestables. Ainsi, il y a dix ans 80 % des enfants atteints d'un cancer pédiatrique décédaient ; désormais, ils guérissent. Il faut donc continuer à travailler sur les nouvelles maladies qui sont découvertes et accélérer les recherches sur la maladie de Charcot, qui est au cœur de notre sujet, puisque, pour l'instant, rien ne permet de la prendre en charge. D'où la nécessité de donner le choix aux patients atteints de pouvoir bénéficier de l'aide active à mourir sans avoir à aller en Belgique ou en Suisse.

Madame Imbert, votre question porte sur la situation des cérébrolésés et je ne sais pas encore ce que la loi prévoira à ce sujet, mais l'enjeu est important.

Quant à l'évolution rapide de la société, au mois d'octobre dernier, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a rendu un avis modifiant radicalement le fondement ontologique de la convention, qui d'universel devient individuel.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour en revenir à la maladie de Charcot, un médecin que nous avons auditionné nous a dit que certains patients atteints de cette maladie vivaient mal le fait qu'on en parle autant au sujet de ce texte.

On déplore souvent l'insuffisance de la loi Claeys-Leonetti. Toutefois, celle-ci porte sur des cas où le diagnostic vital est engagé à très court terme, ce qui n'est pas le cas de ce texte, qui vise surtout à ouvrir un nouveau droit.

Certains intervenants au cours des auditions, dont André Comte-Sponville, finissent par faire la liste des cas vulnérables auxquels ce nouveau droit pourrait s'appliquer, qu'il s'agisse des personnes très âgées, de celles qui ont un handicap lourd ou qui souffrent d'une maladie très grave. Catégoriser ainsi les plus vulnérables en leur proposant l'aide active à mourir comme une solution, n'est-ce pas une forme de « décivilisation » pour reprendre un mot du Président de la République ?

Mme Agnès Firmin Le Bodo. – Notre rôle et le pacte républicain nous obligent à prendre en charge toutes les vulnérabilités. À ceux qui nous accusent de « décivilisation » en considérant que ce texte viserait à proposer l'aide active à mourir comme une forme de réponse à la situation des plus vulnérables, je renverrai l'accusation d'outrance. Le pacte républicain repose sur la solidarité et notre devoir est d'accompagner toutes les formes de vulnérabilité, qu'il s'agisse des personnes en situation de handicap ou des personnes âgées. D'où la nécessité de prévoir dans la loi des critères d'éligibilité et d'accès très clairs et très précis. Sans cela, je ne porterais pas ce texte. Ni le Président de la République ni la Première ministre ne souhaitent pour notre société qu'elle devienne celle où l'on proposerait l'aide active à mourir comme solution aux personnes handicapées ou aux personnes âgées.

Il ne s'agit pas de stigmatiser les patients atteints de la maladie de Charcot. Toutefois, nos concitoyens nous sollicitent souvent au sujet de cette maladie pour laquelle il n'existe pas de réponse thérapeutique et qui n'entre pas dans le champ de la loi Claeys-Leonetti. Il faut poursuivre les recherches pour trouver un traitement efficace et je ne crois pas qu'il sera nécessaire de la nommer spécifiquement dans le texte. En revanche, nous devons prendre en compte la situation de tous ces malades qui s'expriment dans les médias et dont certains préparent leur départ en Suisse. Ils doivent pouvoir avoir le choix. Nous réfléchissons en tant que bien-portants mais nul ne sait comment il réagirait vraiment s'il était confronté à la maladie.

Enfin, ce débat est une occasion de nous interroger sur notre rapport à la mort, sujet difficile dont on parle peu. L'accompagnement du deuil est un autre enjeu majeur sur lequel nous souhaitons avancer. Pendant la crise sanitaire, certains de nos concitoyens sont décédés seuls en Ehpad ou à l'hôpital. La création d'un droit opposable à la visite dans ce type de situation se pose.

Nous n'avons pas souvent l'occasion de discuter de ces sujets et il faut nous en saisir, car tel est notre parcours de vie : un jour on naît, un jour on meurt.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Madame la ministre, nous vous remercions pour cet échange franc qui préfigure les débats que nous aurons à l'automne prochain.

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

La réunion est close à 18 h 20.

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Rapport de la Convention citoyenne sur la fin de vie - Audition de Mme Claire Thoury, présidente du comité de gouvernance, et de quatre membres de la convention citoyenne

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous recevons ce matin des représentants de la Convention citoyenne sur la fin de vie.

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.

Elle s'inscrit dans le cadre de nos travaux sur la question de la fin de vie, menés par nos rapporteuses Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Imbert et Michelle Meunier, et des auditions que nous avons organisées en plénière, comme, hier encore, l'audition de la ministre déléguée Agnès Firmin-Le Bodo.

Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Claire Thoury, présidente du comité de gouvernance de la Convention citoyenne, qui pourra nous éclairer sur la manière dont celle-ci a conduit ses travaux, ainsi que quatre citoyens membres de cette convention, représentatifs de la diversité des points de vue exprimés en son sein.

Mme Claire Thoury, présidente du comité de gouvernance de la Convention citoyenne sur la fin de vie. – Merci beaucoup de nous recevoir ce matin. J'ai eu le privilège de présider le comité de gouvernance de la Convention citoyenne sur la fin de vie, qui a commencé ses travaux le 9 décembre dernier, engageant 184 citoyens pendant neuf week-ends, le tout sur une durée de quatre mois.

Le comité de gouvernance avait pour mission de fixer le cadre méthodologique, d'arrêter les grands arbitrages et de définir le calendrier de travail. Nous avons souhaité, au regard des 150 membres de la Convention citoyenne pour le climat, réunir un plus grand nombre de citoyens, visant un objectif d'au moins 170 participants, tout en s'assurant que ceux qui termineraient le travail l'auraient commencé. Il nous a donc été conseillé de tirer 185 citoyens au sort et, au final, 184 d'entre eux sont allés au bout de la démarche, ce qui atteste d'une volonté très forte de leur part de se saisir de cette question éminemment difficile. Je peux témoigner de leur rigueur, de leur exigence et de leur intelligence collective.

« Le cadre d'accompagnement de la fin de vie est-il adapté aux différentes situations rencontrées ou d'éventuels changements devraient-ils être introduits ? » Telle est la question que la Première ministre a souhaité nous soumettre et, pour y répondre, pour organiser la Convention citoyenne, elle a saisi le Conseil économique, social et environnemental (Cese), dont je suis membre.

Le travail s'est déroulé en trois phases : une phase d'appropriation et de rencontre ; une phase de délibération et une phase d'harmonisation et de restitution. La première phase a surtout permis d'explicitier le but de la démarche : les citoyens étaient là non pas pour établir une loi, mais pour apporter une contribution citoyenne à un débat national. Nous sommes effectivement convaincus, au sein du Cese, de l'importance de sortir des espaces de représentation d'intérêts classique sur certains sujets, en vue de contribuer à la construction des décisions prises par les personnes élues pour cela. Toute ambiguïté était donc levée.

Comment les travaux ont-ils été conduits ? Nous avons estimé dès le début, au sein du comité de gouvernance, qu'il n'était pas impératif d'atteindre un consensus. Notre travail s'articule donc entre une partie transversale et plutôt consensuelle – ce que nous appelons le « quoi qu'il en soit » – et une partie relative à la controverse autour de l'aide active à mourir. Il y a un seul rapport, une seule production, mais le texte fait apparaître les points de convergence comme les points de divergence, dans une forme de revendication de la complexité et de la nuance.

Un aspect qui, à titre personnel, me semblait important était d'éviter les humiliations, les polarisations, et de s'assurer que tous les points de vue se sentiraient représentés. Une anecdote à ce titre : le dernier jour avant le vote du livrable, une représentante d'un courant minoritaire a pris la parole et remercié les 75 % des membres d'avoir laissé aux 25 % minoritaires 50 % du temps de parole et 50 % de l'espace du rapport. Notre préoccupation a donc été de rester dans l'écoute, de considérer tous les points de vue et de ne rien imposer. Sans nier les individualités et l'intime, nous avons essayé de construire un cadre collectif permettant d'éclairer la décision publique et, potentiellement, de faire cheminer la société vers d'autres possibilités.

Mme Clothilde Audibert, membre de la Convention citoyenne sur la fin de vie. – Nous avons été réunis – 184 citoyens ont été tirés au sort – autour de la question posée par Mme la Première ministre, cherchant à construire du dialogue sur cette thématique complexe, touchant à la fois à l'intime et au collectif. Cette convention, c'est un exercice de démocratie participative, permettant de redonner la parole aux citoyens dans le souci d'enrichir le débat public, d'améliorer la qualité et la légitimité des décisions, et ainsi de mieux répondre aux attentes de la population.

Nous avons rencontré une soixantaine de spécialistes du sujet, ce qui nous a permis de débattre de manière éclairée et, à l'issue de ce débat, d'esquisser des perspectives et des propositions en tenant compte des différentes sensibilités exprimées au sein de la société française.

Les citoyens membres de la convention estiment, à 97 %, que le cadre d'accompagnement de la fin de vie doit être amélioré et, à 82 %, qu'il n'est pas adapté aux différentes situations rencontrées. La conviction commune est donc celle d'un renforcement nécessaire de cet accompagnement.

Plusieurs propositions collectives ont été adoptées à plus de 80 % des membres : le respect du choix et de la volonté du patient, l'information du grand public, le renforcement de la formation des professionnels de santé, l'octroi des budgets nécessaires à l'accompagnement de la fin de vie, le développement de l'accompagnement à domicile, l'accès garanti aux soins palliatifs pour tous et sur tout le territoire, l'égalité d'accès et l'amélioration du parcours de soins en fin de vie.

Notre réflexion commune a mis en exergue la nécessité de développer la culture palliative et les soins palliatifs dans une société plus solidaire, tout en octroyant des droits à ceux qui le demandent concernant leur fin de vie.

Notre travail, dont la vocation est d'alimenter la réflexion des pouvoirs publics, esquisse des propositions qui pourraient peut-être constituer le modèle français de l'aide active à mourir.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pouvez-vous nous rappeler comment vous avez été choisis pour participer à cette convention ?

Mme Nathalie Berriau, membre de la Convention citoyenne sur la fin de vie. – Nous avons été tirés au sort à partir des numéros de téléphone : 85 % à partir du numéro de téléphone portable et 15 % à partir du numéro de téléphone fixe. Ensuite, sur le contingent de 2 000 personnes ayant accepté de participer à la démarche, cinq critères ont été appliqués pour garantir la diversité : âge, genre, localisation géographique, catégorie socioprofessionnelle et niveau d'étude. C'est ainsi qu'ont été désignés les 185 citoyens ayant débuté les travaux.

S'agissant de l'aide active à mourir, sujet central des débats de la convention citoyenne, trois positions se sont dégagées.

La Convention s'est prononcée à 76 % en faveur de l'ouverture de l'aide active à mourir, avec quatre modèles envisagés : le suicide assisté seul ; l'euthanasie seule ; le suicide assisté avec exception d'euthanasie ; le suicide assisté et l'euthanasie au choix. Ce dernier modèle a emporté 40 % des suffrages.

Les arguments avancés sont les suivants. Le cadre actuel d'accompagnement de la fin de vie ne répond pas à certaines situations de souffrance, notamment les situations de souffrance réfractaire physique ou psychique, et les soins palliatifs ne permettent pas non plus de prendre en charge toutes les situations des personnes en fin de vie. L'aide active à mourir vient combler les limites de la sédation profonde et continue jusqu'au décès – elle peut notamment apporter une solution pour des patients dont l'agonie dure plusieurs jours, voire dépasse la semaine. La rendre possible, c'est aussi mettre fin à une certaine hypocrisie à

l'égard de l'euthanasie passive ou illégale, faire entrer une réalité dans le droit et protéger le corps médical. L'aide active à mourir respecte la liberté de choix des individus en offrant la possibilité de préparer sa mort dans un cadre sécurisé et d'inclure ses proches dans le processus de fin de vie. Elle permet une fin de vie accompagnée, gage de solidarité et de fraternité. La légaliser, c'est proposer une mort solidaire, plutôt que solitaire.

La proposition que je défends ici est celle d'une aide active à mourir sous critères d'éligibilité. La majorité de la Convention citoyenne s'accorde sur la nécessité d'un parcours d'accès à l'aide active à mourir incluant conditions d'accès, garde-fous et mécanismes de contrôle, avec un préalable évident : la volonté du patient.

Les étapes de ce parcours sont au nombre de cinq : expression de la demande libre, éclairée et révocable à tout moment, accompagnement médical et psychologique complet, évaluation du discernement, validation de l'entrée dans le parcours *via* une procédure collégiale et pluridisciplinaire, encadrement par le corps médical de la réalisation de l'acte.

La Convention citoyenne est pour moi un dispositif formidable au service de la démocratie : y avoir recours au niveau national comme local serait un moyen de restaurer la confiance dans nos institutions, en intégrant les citoyennes et les citoyens dans les processus délibératifs.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le panel comprend-il des membres de l'association pour le droit de mourir dans la dignité (ADMD) ?

Mme Claire Thoury. – Nous avons appliqué les critères énoncés, sans exclure les soignants, les personnes ayant été confrontées récemment à une situation de fin de vie ou les militants. Mais personne ne s'est présenté comme un membre de l'ADMD ou de toute autre association.

M. Antonin de Bernard, membre de la Convention citoyenne sur la fin de vie. – Nous venons d'entendre la présentation d'une première position, celle d'une aide active à mourir conditionnée à certains critères. Pour les universalistes que je représente, le libre arbitre du sujet à disposer de lui-même fait foi, la volonté de la personne prime avant tout : nous prônons donc un accès universel à l'aide active à mourir.

Dans notre approche, toute demande d'aide active à mourir déclenche un parcours d'accompagnement spécifique et individualisé, adapté à la temporalité de la situation et dont l'avis est consultatif. Ce parcours pluridisciplinaire intègre de nombreuses étapes, constituant autant de garde-fous. La personne peut se rétracter à tout moment, ce caractère révocable de la demande lui étant rappelé à chaque étape. L'accompagnement et le suivi sont réels, avec des possibilités de désaxer le patient de son choix en lui offrant d'autres solutions et alternatives. Une procédure de contrôle et de traçabilité est mise en œuvre et l'approche s'accompagne d'une clause de conscience pour les professionnels de santé.

En cas de perte ou d'absence de discernement, l'ouverture de l'euthanasie pourra être envisagée dans le cadre d'une procédure collégiale et pluridisciplinaire d'exception, initiée par le biais des directives anticipées, de la personne de confiance ou d'une demande des proches. En cas de désaccord entre un mineur, une personne en curatelle ou sous tutelle et les parents, un juge approprié statuera.

En permettant l'accès à l'aide active à mourir sans discrimination, nous replaçons le souffrant au cœur des considérations sociales, nous ne laissons personne à mi-chemin, nous offrons à tous une solution, un choix complémentaire sans obligation aucune de mener la démarche à son terme. Cette ouverture, néanmoins, ne doit pas empêcher de travailler à une augmentation des moyens alloués au système de santé, notamment aux services de soins palliatifs. La viabilité de cette approche est évidemment conditionnée à l'allocation d'un budget suffisant pour son application pleine et entière.

M. Micha Jovanovic, membre de la Convention citoyenne sur la fin de vie. –

Je représente devant vous les citoyens de la Convention qui se sont exprimés contre l'évolution de la loi et l'ouverture de l'aide active à mourir. Groupe relativement important, nous entendons ici, non pas défendre le livrable, mais l'expliquer. Les chiffres avancés, par exemple, sont à relativiser : 75 % des membres de la Convention sont certes favorables à l'ouverture de l'aide active à mourir, mais seulement 40 % d'entre eux défendent une ouverture complète, incluant le suicide assisté et l'euthanasie au choix.

Pour notre part, nous nous inquiétons de l'évolution de notre modèle de civilisation vers une médecine « libérale », au sens où chacun pourrait demander à la carte ce qui l'arrangerait. Par ailleurs, nous n'avons pas été convaincus par les explications données s'agissant des garde-fous. Enfin, nous avons considéré que le cœur du débat devait être, non pas l'euthanasie ou le suicide assisté, mais l'hôpital, sa gestion, l'accompagnement des patients et les soins palliatifs. Il y a beaucoup à faire dans ces domaines et c'est, me semble-t-il, un préalable à toute autre discussion.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. –

Je salue le travail qui a été effectué et vous en remercie. Je souhaite vous poser plusieurs questions. La première concerne l'influence que peuvent avoir sur la société les pratiques observées dans certains pays limitrophes, largement reprises par les médias. N'est-ce pas cela qui pourrait conduire à une loi sociétale progressiste ? Par ailleurs, comment peut-on parler d'hypocrisie quand 24 % des citoyens évoquent une méconnaissance et une application trop faible de la loi du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, dite Claeys-Leonetti ? Puisqu'il est question, également, d'« une mort solidaire, et non solitaire », considérez-vous l'euthanasie comme un soin ?

Je conclurai avec une réflexion plus personnelle. Il me semble, à la lecture de vos travaux, qu'il y a, d'un côté, des progressistes et, de l'autre, des conservateurs. Cela me dérange.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. –

J'ai peu de questions de fond, me sentant proche de vos réflexions et du résultat de vos travaux. La façon très rigoureuse et organisée dont vous en rendez compte m'amène à vous interroger sur l'organisation à proprement dite de la Convention. Par exemple, qui a concrètement rédigé le rapport final ? Des cadres du Cese ? D'autres personnes ? Sur le fond, certains exemples européens de législation vous ont-ils inspirés ? Ont-ils alimenté vos réflexions ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure. –

Rétrospectivement, la question à laquelle vous avez cherché à répondre vous semble-t-elle avoir été bien posée ? La loi, par hypothèse, n'est pas adaptée à toutes les situations...

Comment ont été appréhendées les notions de droit et de progrès ? L'un d'entre vous a évoqué la possibilité que l'euthanasie soit demandée par une personne de confiance, en

dehors de toute rédaction de directives anticipées. Autrement dit, quelqu'un pourrait demander la mort d'une personne qui ne l'a pas demandé. Quels ont été les débats sur ce sujet ?

Enfin, pouvez-vous nous expliquer, madame Thoury, en tant que membre du Cese, pourquoi le conseil a eu besoin d'exprimer un nouvel avis favorable à l'euthanasie et au suicide assisté après la présentation des travaux de la Convention citoyenne, alors qu'il en avait déjà émis un avis semblable en 2018 ?

Mme Claire Thoury. – Le comité de gouvernance chargé de l'organisation des travaux de la Convention citoyenne était composé de 6 membres du Cese et de 8 personnalités extérieures, dont Jean-François Delfraissy, le président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE) ; François Stasse, autre membre du CCNE ; la directrice du Centre national des soins palliatifs et de la fin de vie ; Cynthia Fleury, spécialiste des questions d'éthique ; Hélène Landemore et Sandrine Rui, deux chercheuses en charge des questions de participation citoyenne ; deux anciens participants à la convention citoyenne pour le climat.

L'absence de prise de position sur le sujet a été un critère dans le choix de la présidence de ce comité. Le président du Cese aurait par exemple pu le présider, mais il a préféré se déporter, ayant affiché des positions dans le cadre de ses fonctions passées.

S'agissant de l'avis récemment rendu par le Cese, celui-ci a été réformé par une loi de janvier 2021, qui en fait le carrefour de la participation des publics, donc la chambre chargée d'organiser les dispositifs de participation citoyenne. Mais, selon le Conseil constitutionnel, les travaux de ce type doivent être rattachés à des travaux du Cese. Notre position a donc été de considérer que, dans le cadre d'un débat national sur la fin de vie ouvert par l'avis rendu par le CCNE en septembre 2022, il pouvait y avoir plusieurs contributeurs : la contribution de la Convention citoyenne est centrale, mais elle n'interdit pas celle du Cese, au titre de la société civile organisée.

Un dernier mot sur le rapport, il me semble qu'à aucun moment des termes comme « progressistes » ou « conservateurs » n'ont été employés.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – J'ai évoqué une impression personnelle...

Mme Claire Thoury. – Je me permets d'insister sur le fait que notre travail n'a jamais été organisé pour dire que certains avaient tort et d'autres raison. Trois positions différentes viennent de vous être présentées : elles figurent toutes dans le rapport.

Pour l'élaboration de ce livrable, des productions ont été réalisées au fil de l'eau, le groupe complet de 184 citoyens ayant évidemment travaillé par groupes ou ateliers de 10 à 30 personnes. Le collectif chargé de l'animation des travaux – ce n'est pas le comité de gouvernance – a rédigé un document martyr. Celui-ci a été découpé en plusieurs parties, dont la rédaction a été reprise par 7 à 10 citoyens. Enfin, les textes ont été affichés dans la salle hypostyle du Cese, où, pendant deux week-ends, les citoyens ont pu les lire et proposer des modifications.

Mme Clothilde Audibert. – Nous avons auditionné différents représentants de pays étrangers – Belgique, Suisse –, ainsi que des représentants du Québec et de l'État de

l'Oregon. Nous en avons tiré des connaissances. Toutefois, notre souhait était bien, non pas de copier un modèle, mais d'élaborer notre propre modèle français.

M. Antonin de Bernard. – J'ai évoqué tout à l'heure les cas de perte ou d'absence de discernement pouvant conduire à envisager l'euthanasie, dans le cadre d'une procédure collégiale spécifique, initiée par le biais des directives anticipées, de la personne de confiance ou d'une demande des proches. L'absence de directives anticipées pour, par exemple, une personne en mort cérébrale ou avec un discernement aboli du fait d'une maladie neurodégénérative conduit à une situation complexe. Mais, universalistes comme tenants de l'aide active à mourir sous conditions, nous nous retrouvons sur le fait que l'on peut s'appuyer sur la personne de confiance : c'est le patient qui l'a désignée et il y a toujours la soumission à la procédure collégiale. Nous nous inscrivons aussi dans le cadre de la législation actuelle, selon laquelle il ne doit pas y avoir d'acharnement thérapeutique. En l'absence de proche, de personne de confiance, de directives anticipées, la situation est encore plus complexe, mais l'on peut recourir à la justice. Nous avons déjà été confrontés à de tels cas.

Mme Nathalie Berriau. – Je complète la liste précédemment exposée en signalant que nous avons aussi entendu les représentants des Pays-Bas. Bien évidemment, les exemples étrangers ne sont pas sans impact sur notre pays. Mais nous en sommes à la deuxième Convention citoyenne sur le sujet de la fin de vie et, même si les formats ne sont pas les mêmes, les conclusions convergent. Par ailleurs, les sondages montrent que la société souhaite voir la situation évoluer.

Effectivement, 24 % des citoyens ne connaissent pas la loi Claeys-Leonetti et de nombreuses personnes ne savent pas ce que sont les directives anticipées ou le principe de personne de confiance. Mais ce n'est pas vraiment le problème. Quand mes collègues et moi qui défendons l'aide active à mourir conditionnée parlons d'hypocrisie, nous évoquons en fait les euthanasies qui ne portent pas leur nom et, en quatre mois, nous avons reçu un certain nombre de témoignages sur de telles pratiques. La loi Claeys-Leonetti ne permet pas de résoudre tous les problèmes.

Peut-être ne l'avons-nous pas dit assez clairement, nous sommes tous favorables au sein de la Convention à une communication plus importante sur ces sujets.

L'euthanasie est-elle un soin ? Je pense que c'est le cas. Aujourd'hui, la médecine permet de vivre longtemps et personne ici ne peut dire qu'il mourra de mort naturelle – nous avons tous subi des opérations, tous pris des médicaments. En revanche, on se retrouve avec des personnes souffrant de polyopathologies et il nous semble important de permettre à celles qui subiraient des souffrances impossibles à apaiser d'accéder à une aide active à mourir.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Le ministre de la santé a répondu négativement à cette même question !

Mme Nathalie Berriau. – M. Braun répond ce qu'il veut ; je vous donne la position de la Convention citoyenne.

M. Micha Jovanovic. – Habitant en Haute-Savoie, j'ai pu interroger une femme médecin en soins palliatifs de ma région qui, après avoir travaillé en Suisse, et malgré le préjudice financier que l'on peut imaginer, est retournée travailler en France. Elle ne regrette pas une seconde son choix.

Par ailleurs, l'idée d'une personne de confiance, désignée à un temps T, ou de directives anticipées, établies à un temps T, pose question : le discernement change ; on peut être manipulé ou influencé. Cette notion de discernement me paraît donc être un mauvais critère pour décider du destin d'un être humain.

Je dis cela toujours à propos du modèle suisse de suicide assisté, une mise en spectacle, une cérémonie assez macabre, qui a effrayé de nombreux membres de la Convention.

Effectivement, nous aurions eu intérêt à consacrer plus de temps à la formulation de la question de Mme la Première ministre et ses présupposés. Il s'agit en effet d'une question orientée. Connaissez-vous une loi qui serait parfaitement conforme à son objet et répondrait à toutes les situations ?... De toute évidence, non ! Les lois ont vocation à évoluer et, d'ailleurs, de nombreux citoyens opposés à l'aide active à mourir se sont prononcés en faveur d'une évolution législative.

Mme Laurence Cohen. – Je vous remercie franchement pour ce travail, son organisation et le respect – c'est un ressenti personnel – qui a été témoigné à chacun des points de vue exprimés. Comme on l'a souligné à plusieurs reprises, le sujet est complexe et, selon les rencontres ou les auditions, nos positions peuvent être ébranlées. Il faut donc rester humble et c'est une bonne chose que, en tant que législateurs, nous ayons l'opportunité de vous rencontrer.

Hier, nous avons reçu Agnès Firmin-Le Bodo, qui a évoqué trois volets chers au Gouvernement : le développement des soins palliatifs ; l'ouverture d'un nouveau droit qui serait l'aide active à mourir ; la protection des personnes et du droit des personnes. C'est une bonne façon d'appréhender la question.

Selon moi, il ne faut pas lâcher la dimension des soins palliatifs, secteur dans lequel les inégalités sont fortes entre territoires, donc entre personnes. On ne peut pas décorrélérer la question de la fin de vie de l'état actuel de notre système hospitalier.

Il est aussi important de considérer que la réflexion ne peut pas être uniquement privée, qu'elle implique la société entière. S'il faut revisiter la loi, c'est à mon sens, à nouveau, pour tenir compte de grandes inégalités : ceux qui ont les moyens financiers, qui ont une famille pour les accompagner ont accès à l'euthanasie ou au suicide assisté. On ne peut pas faire comme si cela n'existait pas !

Que fait-on, aujourd'hui, de ces inégalités sociales ?

M. Daniel Chasseing. – Je vous remercie tous pour vos explications.

La Convention citoyenne a fait connaître les soins palliatifs, que certains ne connaissaient pas. J'attire l'attention sur le fait que, dans certains départements, il n'y a pas d'unité de soins palliatifs en tant que telle, mais des lits sont fléchés pour cela et le dispositif fonctionne très bien.

Par ailleurs, en 2002 aux Pays-Bas, 90 % des personnes ayant subi une euthanasie étaient atteintes de maladies très graves avec pronostic de décès à brève échéance. Aujourd'hui, alors que le nombre d'euthanasies a fortement progressé dans ce pays, ce taux n'est plus que de 61 %. Quelles barrières mettre en place pour ne pas observer une telle dérive ?

La sédation profonde et continue mise en place dans le cadre de la loi Claeys-Leonetti donne entière satisfaction, mais il faut effectivement renforcer l'accompagnement, notamment par un accroissement des personnels. Je rappelle à ce titre que la maladie peut conduire les personnes à revoir totalement leurs directives anticipées et que 80 % des personnels des soins palliatifs, tout comme plus de 80 % des personnels travaillant en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), ne sont pas favorables au suicide assisté. Va-t-on prendre en compte l'avis de ces professionnels, confrontés quotidiennement à la fin de vie ?

J'ai également entendu : « une mort solidaire, plutôt qu'une mort solitaire. » De tels propos me paraissent tout à fait anormaux ; les soins palliatifs permettent une mort solidaire et tout à fait accompagnée.

Je signale aussi la position du Conseil d'État en cas de mort cérébrale : une décision collégiale peut intervenir et l'on n'est pas tenu à tout prix par les directives anticipées.

Enfin, pourquoi aller aussi directement au suicide assisté ou à l'euthanasie ? Pourquoi ne pas développer les soins palliatifs préalablement à toute décision ?

M. Bernard Jomier. – Je vous remercie et salue l'intelligence du travail que vous avez réalisé. Alors que, jusqu'à présent, la parole des citoyens sur le sujet ne nous parvenait que par le biais de sondages, vous êtes entrés dans la complexité de la question, parfaitement illustrée par vos votes successifs. Ce travail collectif citoyen me semble donc extrêmement sain et nous apporte une contribution certaine, à nous parlementaires, chargés de voter une possible évolution de la loi.

Je ne souhaite pas aujourd'hui entrer dans le débat de fond. J'observe simplement que la phase parlementaire qui s'ouvre sera très longue. Le Gouvernement va, pour une fois, respecter la procédure normale et ne pas imposer la procédure accélérée, ce qui implique un travail parlementaire pendant douze à dix-huit mois. Estimez-vous votre mission achevée ? Pensez-vous avoir encore un rôle à jouer au cours de cette procédure parlementaire, en interagissant avec nous, sénateurs ou députés ? On a vu les membres de la Convention citoyenne pour le climat exprimer une certaine frustration à l'issue de leurs travaux et continuer, par petits groupes ou collectifs, à produire des contributions. Cela me semble imparfait et je note la préoccupation qui a été la vôtre de maintenir tous les citoyens choisis dans le processus du début jusqu'à la fin. D'où ma question : comment envisagez-vous la suite ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Le rapport ne m'apparaît absolument pas manichéen et me semble représentatif des débats qui ont dû avoir lieu, étant observé que vouloir changer la loi n'est pas forcément un acte progressiste – nous en avons des exemples récents ! Par ailleurs, la question posée a été soulevée par le CCNE, qui a répondu, en cela, à une demande sociétale très forte.

Pour ma part, j'aimerais savoir si vous avez évalué, dans vos discussions formelles ou informelles, comment vos différentes positions ont bougé. Comme l'a indiqué Bernard Jomier, nous allons entrer dans un long tunnel parlementaire et je m'interroge sur les débats encore à mener pour que la société française puisse faire le même cheminement que le vôtre.

Enfin, simple parenthèse, je fais partie d'un groupe parlementaire qui s'est rendu en Suisse et nous n'avons rien trouvé d'effrayant dans le modèle suisse. Il sera intéressant d'en rediscuter...

Mme Florence Lassarade. – En complément des explications données sur le recrutement des membres de la Convention, quel est l'âge moyen des citoyens choisis ? Êtes-vous nombreux à avoir eu une expérience de fin de vie dans votre entourage ? Sur un plan très pratique, êtes-vous indemnisés pour les journées consacrées à la Convention ?

Mme Véronique Guillotin. – Vous avez évoqué à plusieurs reprises des lignes rouges, sans les mentionner expressément, et des conditions non remplies. Quelles lignes rouges avez-vous fixées ? À propos des conditions non remplies, vous mentionnez les budgets, les moyens ou l'équité territoriale, autant de domaines qui posent problème aujourd'hui en matière de soins palliatifs. Comment pensez-vous évaluer tout cela, dès lors que vous considérez impossible de mettre en place un système plus inégalitaire que le système actuel ?

Vous estimez par ailleurs que l'aide active à mourir doit s'accompagner d'un encadrement médical, ce qui n'est pas le cas du modèle de l'Oregon. Rejetez-vous donc *a priori* ce système ?

Mme Annick Jacquemet. – Sur la forme, que retenir de cette expérience ? Comment avez-vous géré les désaccords ? Dans quelles proportions les avis des membres de la convention ont-ils pu évoluer au cours des travaux réalisés ? Je souhaiterais également savoir, madame Thoury, quel bilan et quelles pistes d'amélioration vous tirez de ces quatre mois de travaux, en vue de potentielles prochaines conventions citoyennes. Pensez-vous que tous les sujets puissent faire l'objet de telles conventions ?

M. Martin Lévrier. – Un député européen, élu de ma ville, mais qui n'a pas la même ligne politique, a battu en brèche vos auditions, estimant qu'elles étaient parfaitement orientées et qu'il n'y avait pas eu de véritable débat. J'ai été étonné de ne pas entendre d'affirmations contradictoires sur le sujet. Pouvez-vous me rappeler comment ont été choisies les personnes auditionnées ? Par ailleurs, pensez-vous que, si la loi Claeyss-Leonetti avait été parfaitement appliquée, votre approche de la question posée aurait été la même ? Comment réagirez-vous si le Parlement modifie tout ou grande partie de vos préconisations ? Enfin, vous avez découvert ce que nous faisons, en tant que parlementaires, la majeure partie de notre temps... Cela vous donne-t-il envie de vous engager en politique ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Vous avez affirmé, madame Berriau, que la mort naturelle n'existe pas. Comment qualifiez-vous un décès brutal par infarctus massif ? Que pensez-vous de l'affirmation de nos voisins belges, qui considèrent une mort par euthanasie comme une mort naturelle ? Autrement dit, quelle est votre définition de la mort naturelle ?

M. Alain Duffourg. – La Convention citoyenne ou le Conseil national de la refondation, c'est la méthode Macron... *Quid* du Parlement dans tout cela ? Sur le fond, comment assurer la réelle mise en œuvre des soins palliatifs dans les Ehpad ? Il me semble que, si la loi Claeyss-Leonetti était appliquée dans son ensemble, beaucoup de problèmes seraient résolus.

M. Micha Jovanovic. – Il n’a pas été facile pour le clan des « contre » d’arriver jusqu’ici. Je représente plusieurs courants d’opinion, depuis les conservateurs jusqu’aux progressistes qui ont fini par évoluer pour se positionner contre l’évolution de la loi. Je me retrouve seul, ici, mais je m’en satisfais.

Notre groupe, dont les membres étaient initialement peu nombreux, a fini par représenter 39 % de la Convention citoyenne, ce qui n’est pas négligeable. L’évolution est venue de l’écoute des médecins, car ceux-ci ont convaincu beaucoup d’entre nous qu’il fallait s’attacher à développer les soins palliatifs avant d’envisager quoi que ce soit d’autre. Être à l’écoute des médecins est toujours une bonne chose.

Notre Convention a rejeté l’ouverture aux mineurs du droit à l’aide active à mourir. C’est une ligne rouge que la majorité d’entre nous a approuvée.

L’application pleine et entière de la loi Claeys-Leonetti est un prérequis obligatoire à l’ouverture d’un nouveau droit. Commençons par faire en sorte que le texte s’applique sur tout le territoire.

Cette expérience nous a permis d’aimer un peu plus la France et notre système démocratique. Je remercie chaleureusement le Cese pour cela.

Concernant la question délicate de l’orientation des débats, le problème vient surtout de la manière dont les questions ont été formulées et de l’ordre dans lequel elles ont été présentées. Nous souhaitons voter pour savoir combien de personnes étaient contre l’euthanasie, mais nous n’avons pas pu le faire. Nous aurions beaucoup à dire pour améliorer la démocratie participative, notamment en contribuant à la rédaction des questions, et ce quel que soit le groupe auquel nous appartenons. Nous avons lancé une réflexion sur ce sujet ; j’espère qu’elle sera utile pour de futures conventions.

Mme Nathalie Berriau. – Monsieur Chasseing, d’où vient le taux de 80 % des soignants que vous citez ?

M. Daniel Chasseing. – Il provient d’une enquête de la société française d’accompagnement et de soins palliatifs (Sfap).

Mme Nathalie Berriau. – Dans le cadre de cette enquête, quelque 1 355 soignants ont dit qu’ils ne voudraient pas continuer de travailler dans les soins palliatifs si le texte était voté.

Il faut distinguer la position des médecins et celle des soignants. En effet, un sondage de la Fédération des établissements hospitaliers et d’aide à la personne privés non lucratifs (Fehap) montre une grande dichotomie entre les deux, les soignants qui œuvrent au chevet du patient étant plus favorables que les médecins à l’ouverture de l’aide active à mourir. Il faudrait étayer le taux de 80 % des soignants.

Pour éviter les dérives, nous proposons de ne pas présenter l’aide active à mourir comme une option ouverte à tous, mais de l’intégrer dans un parcours où s’exercera un suivi médical sérieux effectué par une équipe pluridisciplinaire.

Certes, les personnes malades peuvent changer d’avis, mais c’est aussi le cas des personnes en bonne santé. Il faut donc sans cesse réactualiser les directives anticipées. Les

personnes de confiance et la famille jouent un rôle essentiel pour déterminer ce que peut souhaiter telle ou telle personne – c’est du moins ce que nous ont dit les équipes soignantes.

Cette expérience a montré qu’un collectif, dès lors qu’il dispose de suffisamment d’informations, est tout à fait capable de produire un rapport de qualité. Les conventions citoyennes peuvent fournir un appui aux parlementaires. Elles ne sont pas une invention de la méthode Macron, mais elles existent dans de nombreux pays, y compris au Pakistan et au Bangladesh.

Quand j’ai parlé de « mort naturelle », je faisais référence aux propos de la juriste Martine Lombard, auteure du livre intitulé *L’ultime demande*, ainsi qu’à ceux de Véronique Fournier, qui a créé le Centre d’éthique clinique de l’hôpital Cochin. Selon elles, personne ne meurt plus de mort naturelle dans la mesure où nous utilisons des médicaments depuis l’enfance. On peut ne pas être d’accord.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Quand un médecin légiste coche la case de « mort naturelle », c’est pour éviter qu’il y ait une enquête, ce qui est un autre sujet.

Mme Nathalie Berriau. – Ce que je souhaitais dire en utilisant cette expression, c’est que la médecine française est remarquable, mais dès lors qu’elle ne peut plus rien pour le patient, on constate un abandon de soins. Dire alors qu’il faut que la personne meure naturellement n’a pas de sens.

Nous n’avons pas souhaité opposer les soins palliatifs et l’aide active à mourir. Toutefois, même si la loi Claeys-Leonetti était appliquée dans son entièreté, elle ne permettrait pas de traiter le cas des patients dont le pronostic vital n’est pas engagé à court terme.

M. Antonin de Bernard. – Cette convention citoyenne a observé un principe de respect et d’écoute de chacun. Nous avons tous été confrontés à la fin de vie d’un proche ou d’un ami, de sorte que le sujet est forcément teinté d’émotion. C’est pourquoi nous avons pu bénéficier de l’accompagnement du Cese, ainsi que d’un accompagnement psychologique.

Trois volets ont été mis en avant par Mme Agnès Firmin-Le Bodo : le développement des soins palliatifs, l’ouverture de l’aide active à mourir et la protection des droits des personnes. Nous y souscrivons avec pour ligne rouge qu’il faut prévoir une évolution du budget de la santé pour développer les soins palliatifs, favoriser la formation du personnel et mettre fin à l’inégalité territoriale. Autre ligne rouge, l’ouverture de l’aide active à mourir doit être conditionnée à l’existence d’un parcours d’accompagnement.

Nous avons pu nous impliquer dans le processus démocratique au Cese et contester les méthodes proposées quand nous n’étions pas d’accord. La transparence et la traçabilité ont toujours été de mise.

Pour ce qui est de l’encadrement médical, il est nécessaire et nous ne devons pas suivre le modèle qui s’applique dans l’Oregon.

Concernant les dérives, toute évolution de la loi fait craindre qu’il s’en produise – cela a été le cas pour l’interruption volontaire de grossesse (IVG) ou pour la peine de mort. Toutefois, je reste persuadé que l’intelligence collective nous garde de ces dérives. Il n’est pas question de tomber dans une dystopie parce que nous ouvrons l’aide active à mourir. Personne

ne défendrait l'ouverture de l'aide active à mourir sans condition ni possibilité de retour en arrière.

Mme Laurence Rossignol. – Qu'entendez-vous lorsque vous parlez de dérives liées à l'IVG ?

M. Antonin de Bernard. – Je faisais référence à la crainte que peut susciter toute évolution sociétale, mais dont l'objet n'est pas forcément fondé. Ainsi, pour ce qui est de ce texte, il concerne les personnes en souffrance et ne risque pas de favoriser un mouvement de masse vers l'euthanasie, car, en général, les gens souhaitent davantage vivre que mourir. Ouvrir ce droit en l'intégrant dans un parcours encadré par des spécialistes, c'est ouvrir une porte vers une possibilité que les gens n'utiliseront pas forcément. Ainsi, au Québec, on a constaté que le taux de personnes âgées qui finissaient par ne pas choisir cette voie restait important.

La Convention citoyenne a montré que l'intelligence collective pouvait faire beaucoup. Il est essentiel de redonner la parole aux citoyens pour rétablir leur confiance dans les institutions. Nous remercions le Cese pour cette expérience qui nous a permis de nous rapprocher de la démocratie et – pourquoi pas ? – d'envisager de nous lancer en politique.

Mme Clothilde Audibert. – Les conventions citoyennes favorisent la réflexion de la société tout entière. Les citoyens qui y participent sont engagés et s'intéressent au sujet qui leur est soumis. Il est important qu'ils puissent faire entendre leur vécu.

Nous sommes tombés d'accord à l'unanimité sur la nécessité de développer les soins palliatifs partout en France. En outre, comme le préconisait la commission temporaire Fin de vie, il faut « octroyer des droits à ceux qui le demandent tout en respectant les droits des autres ».

En tant que membres de la Convention citoyenne, nous avons poursuivi nos missions en fondant deux associations qui comptent des participants investis, impliqués et disponibles, notamment pour échanger avec les parlementaires dans toutes les régions. Nous organisons aussi des conférences-débats dans les hôpitaux. Nous intervenons dans le cadre des journées des droits en santé et nous lançons des événements dans les hôpitaux de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) pour sensibiliser nos concitoyens sur les droits des patients, qu'il s'agisse des directives anticipées, du rôle de la personne de confiance ou du refus de soins.

Cette expérience a été riche humainement et émotionnellement. J'ai été frappée par le respect dont nous avons su faire preuve les uns envers les autres.

Mme Claire Thoury. – Un travail remarquable a été conduit pendant quatre mois par cette convention citoyenne. L'indemnité versée est de 84 euros net par jour ; s'y ajoutent une compensation pour perte de revenus de 11 euros de l'heure pour ceux qui travaillent et ont dû poser des jours de congé, ainsi qu'un défraiement complet. Il ne faut pas que le dispositif soit fragilisé par d'éventuelles inégalités sociales.

Un exercice démocratique comme celui-ci ne peut pas laisser indifférent, surtout quand il porte sur la fin de vie : sur un tel sujet, on ne peut que donner un bout de soi-même et prendre un bout des autres. En tant que comité de gouvernance et équipe organisatrice, nous en avons retiré beaucoup d'espoir pour la démocratie. En effet, les Français nourrissent une

forte défiance envers les institutions et il est important de pouvoir développer des outils pour les associer davantage à la décision publique.

Dans le cadre de cette convention, quelque 184 citoyens ont travaillé pendant vingt-sept jours sur la fin de vie, de sorte qu'ils ont acquis un niveau d'expertise remarquable. Évitions l'angélisme : l'organisation de cette convention citoyenne a demandé énormément de travail aux participants et à leurs encadrants. Toutefois, la démocratie étant une matière organique, il n'est pas possible de tout anticiper et certains aspects ont pu nous échapper.

Il me semble que la plupart des sujets peuvent être traités dans le cadre d'une convention citoyenne, en particulier ceux qui n'ont pas encore été défrichés ou bien ceux qui nourrissent le débat depuis très longtemps sans que l'on puisse avancer.

Il fallait du courage politique pour lancer une convention citoyenne sur la fin de vie, car cela nécessitait de faire un pas de côté pour demander aux citoyens d'aider les décideurs à construire une réponse politique exigeante.

Certes, le dispositif est perfectible. En revanche, nul ne peut sous-entendre que les citoyens ont été manipulés, car cela est faux et ne rend pas justice à l'intelligence des gens.

Enfin, la proportion des points de vue a été respectée lors des auditions et les soignants ont formé les trois cinquièmes de ceux que nous avons entendus.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de votre participation. Nous examinerons avec attention le rapport de la Convention lors du débat à venir. Je rappelle aussi que nous organisons de nombreuses réunions publiques sur le sujet dans nos territoires.

Cette audition 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi visant à mettre en place un registre national des cancers, déposée par notre collègue Sonia de La Provôté et plusieurs de ses collègues.

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur. – Le cancer est, en France, la première cause de décès chez l'homme, et la deuxième chez la femme. Or, paradoxalement, nous ne connaissons pas exactement les grands indicateurs de prévalence, d'incidence, de mortalité ou de survie du cancer dans notre pays ni pour 2022, ni pour 2020, ni même pour 2019.

En effet, nous ne disposons que d'une estimation pour l'année 2018. Il n'existe certes aucune raison de douter de sa fiabilité, mais, compte tenu des avancées de la science, on ne peut que s'étonner que les scientifiques aient tant tardé à mettre leur goût pour la précision au service de la connaissance de ce qui tue les humains.

Ce que l'on sait précisément des cas de cancers repose sur les registres des cancers. Il s'agit là d'un mode de recueil, à visée exhaustive, des données individuelles

nominatives dans une population géographiquement définie, à des fins de recherche et de santé publique. Il en existe une bonne trentaine, qui ont été créés à l'initiative d'unités de recherche locales depuis les années 1970. La collecte des données se fait presque toujours à l'échelle du département ; elle porte dans les deux tiers des cas sur tous les types de cancer, et pour le tiers restant sur un type particulier – ainsi, des cancers digestifs dans le Calvados, des tumeurs du système nerveux en Gironde ou des cancers thyroïdiens dans le Rhône.

Le décompte exhaustif des cas de cancer requiert de croiser patiemment de nombreuses sources d'information : hôpitaux privés et publics, laboratoires d'analyse médicale, laboratoires d'anatomie pathologique, de biologie moléculaire, données de l'imagerie médicale, registre des décès, *etc.* Ce travail exige du temps et des compétences spécifiques pour éviter les doublons et garantir son exactitude.

Il en découle une certaine lenteur dans la remontée des résultats, des difficultés à intégrer de nouvelles variables et un relatif manque d'homogénéité entre les registres, qui peut poser des problèmes de croisement avec d'autres sources de données, médico-administratives ou de mortalité par exemple.

Cette complexité n'est pas amoindrie par les modalités de gouvernance et de financement du système. La base commune des registres, qui sont regroupés depuis 1995 au sein du réseau Francim, est hébergée par le service de biostatistique des Hospices civils de Lyon et gérée conjointement par l'Institut national du cancer (INCa) et Santé publique France, qui sont aussi les principaux financeurs des registres, à hauteur des deux tiers de leur budget. Ce financement, garanti sur une base quinquennale, ne semble pas menacé, mais il est minimal et, surtout, il est stable depuis presque quinze ans alors que les cas de cancer augmentent. Enfin, la direction générale de la santé et celle de la recherche et de l'innovation copilotent un comité stratégique auquel participent également l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'INCa, la direction générale de l'offre de soins (DGOS), Santé publique France et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), de sorte qu'il reste difficile d'identifier une vision d'ensemble bien définie.

Autre difficulté, les registres généraux non spécialisés ne couvrent que 22 % de la population. Certes, les extrapolations sont parfaitement exploitables pour établir de grands indicateurs, mais une telle restriction freine la connaissance fine de certains phénomènes.

En effet, d'une part, la population couverte par l'activité des registres présente certains biais : elle est en moyenne plus rurale, relativement plus âgée, légèrement plus favorisée et les personnes d'origine étrangère y sont moins nombreuses que dans le reste de la population. D'autre part, l'impact de l'environnement sur la santé est moins bien mesuré.

En tant qu'ancienne maire d'une commune distante de deux kilomètres d'une centrale nucléaire, je ne peux que m'associer à l'inquiétude des associations et des scientifiques, qui souhaiteraient que le maillage du territoire en registres corresponde davantage à la carte des sites sensibles. Le Sénat a d'ailleurs eu l'occasion de recommander la création de nouveaux registres dans certaines zones spécifiques, dans le cadre de la commission d'enquête sur la catastrophe de Lubrizol, corapportée par Christine Bonfanti-Dossat et Nicole Bonnefoy, et de celle sur la pollution des sols, rapportée par Gisèle Jourda.

Les appels à multiplier les registres sont désormais nombreux de la part des associations, des scientifiques et de l'administration. Le rapport Bégau-Polton-von Lennep

préconisait déjà en 2017 de constituer des registres nationaux en cancérologie pour certaines molécules, afin de donner tout leur potentiel aux données en vie réelle.

En 2020, l'inspection générale des affaires sociales (Igas) relevait, dans son rapport d'évaluation du troisième plan Cancer, que « des données à une échelle géographique plus fine sont nécessaires, particulièrement lors du repérage de *cluster* ».

En 2021, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP), mandaté par la direction générale de la santé (DGS), plaidait pour une meilleure homogénéisation des données et pour la création d'un dispositif national de détection des signaux faibles.

Enfin, la même année, l'Académie nationale de médecine a clairement recommandé la création d'un registre national des cancers, accompagné d'un mécanisme de déclaration obligatoire de la maladie, afin d'accélérer les remontées d'informations nécessaires à l'exercice d'une mission de surveillance sanitaire élargie.

Depuis lors, la stratégie décennale de lutte contre le cancer s'est limitée à prévoir la création de deux nouveaux registres : l'un dans une zone défavorisée, l'autre dans une zone abritant des sites Seveso. Il s'agissait là d'une préconisation figurant dans le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) de 2020. Or, dans ce même rapport, les inspecteurs relevaient aussi que, dans les pays voisins, y compris les plus grands comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, l'objectif d'une couverture nationale prévalait parfois depuis longtemps, soit depuis dix ans en Allemagne.

L'Union européenne s'est dotée en février 2021 d'un plan européen de lutte contre le cancer, ardemment soutenu l'an dernier sous la présidence française du Conseil. Une couverture élargie de notre territoire faciliterait à cette échelle la conduite d'essais thérapeutiques relatifs aux formes rares de la maladie. Elle agrandirait le spectre de la veille sanitaire et permettrait d'affiner l'étude de certaines disparités géographiques et sociales.

La proposition de loi de notre collègue Sonia de La Provôté arrive donc à point nommé pour rattraper notre retard en créant par son article unique un registre national des cancers, dont la mise en œuvre serait confiée à l'Institut national du cancer. J'y suis tout à fait favorable, sous réserve de légères modifications.

Quoique souhaitée par de nombreux acteurs de la santé, une telle proposition est accueillie avec tiédeur par l'INCa, pour deux raisons que je crois surmontables.

La première repose sur l'idée que l'existant suffit et que le bénéfice attendu d'un registre national est faible. Il me semble que cela est inexact. Les données médico-administratives, certes larges et nationales, quand bien même elles seraient mises en réseau par Francim, appariées dans un *hub* ou exploitées par l'intelligence artificielle, comme prévoit de le faire l'INCa sur sa plateforme en cours de constitution, ne remplaceront jamais un recensement exhaustif et bien contextualisé des cas de cancer, réalisé par un registre.

La seconde raison avancée par l'INCa est financière. Certes, il faut des moyens pour faire fonctionner les registres, mais les économies d'échelle viendront surtout de la création d'un registre national dont les remontées d'informations seraient pilotées par un gestionnaire mieux identifié et disposant d'un accès permanent au système national des données de santé (SNDS), lequel permettra une alimentation « en routine » de certaines informations basiques, donc un allègement de la charge de travail du personnel des registres.

Ensuite, le coût d'un tel chantier est à mettre en regard des améliorations attendues en matière de santé publique et des économies considérables qui devraient en découler.

Enfin, quel que soit l'effort à inscrire dans la prochaine loi de finances, qui pourrait en contester la pertinence, dès lors qu'il s'agit de combattre une maladie dont l'incidence, depuis 1990, a augmenté de 65 % chez les hommes et de 93 % chez les femmes, hausse qui, pour 6 % des cas masculins et 45 % des cas féminins, n'est pas attribuable à la démographie ?

Ce texte ne réglera certes pas tout. Il restera à clarifier par voie réglementaire l'accès à certaines données que le personnel des registres devra obtenir automatiquement – les certificats de décès, par exemple – et à concevoir un mécanisme de remontée d'informations efficace pour pouvoir alimenter le registre dans les meilleurs délais. En outre une forme de déclaration obligatoire faciliterait grandement la tâche de l'INCa, mais ce texte ayant été déposé dans un espace réservé, j'ai manqué de temps pour en préciser le dispositif.

Aussi, je vous proposerai simplement de clarifier la rédaction de la base légale prévue pour le registre national, de préciser ses finalités et d'autoriser l'INCa à labelliser d'autres unités de recherche et à héberger les données des registres existants dans cette perspective. Un décret en Conseil d'État préciserait le rôle des entités de recherche – qui ne disparaîtraient pas, bien évidemment – dans la remontée d'informations et les modalités d'appariement avec d'autres jeux de données de santé. La mise à disposition de ces données auprès de Santé publique France, notamment, serait rendue explicite pour que l'agence puisse exercer ses missions de veille et d'alerte sanitaire.

Je souhaite que nous puissions, dans la suite de la discussion, consolider ensemble le dispositif pour rendre plus efficace encore la politique de lutte contre le cancer que l'INCa conduit avec succès depuis sa création.

Je tiens à saluer notre collègue Sonia de La Provôté, auteure de cette proposition de loi, dont l'unique objet est de faire monter en puissance les politiques de lutte contre le cancer en les dotant d'un outil optimal.

Enfin, en tant que rapporteur, il me revient de vous proposer un périmètre au titre de l'article 45 de la Constitution. Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut des dispositions relatives aux outils épidémiologiques dans le domaine de la cancérologie. En revanche, les amendements relatifs aux autres composantes de la politique sanitaire ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La commission a lancé une mission d'information sur les données de santé. L'idée d'un registre national est soutenue par les associations ainsi que par de nombreux collègues ; néanmoins, l'avis de l'INCa est très peu favorable.

Mme Sonia de La Provôté, auteure de la proposition de loi. – L'avis défavorable de l'INCa ressort comme un ovni dans l'ensemble des avis positifs rendus par ceux qui interviennent dans le traitement des cancers. Des raisons financières le justifieraient.

En outre, plane l'idée que l'intelligence artificielle ferait l'effet d'un miracle qui permettrait d'obtenir des données de qualité égale à celles qui sont produites par les registres.

J'ai été membre du registre des tumeurs digestives du Calvados et, en plus d'être médecin, j'ai un diplôme en épidémiologie et statistiques médicales. Ma thèse a porté sur la relation entre les cancers digestifs et l'exposition professionnelle à l'amiante : je disposais pour mener mes travaux d'une cohorte professionnelle et du registre des tumeurs digestives, de sorte que j'ai pu croiser les données et mettre en évidence une relation dose-effet, ce qui a fait grand bruit à l'époque : on a renforcé le dépistage sur les cohortes concernées, en matière d'exposition. Rien de tout cela n'aurait été possible si je n'avais pas eu les données fiables et précises du registre.

En effet, dès lors que l'on veut mener des analyses plus fines, pour des cancers émergents dont les signaux sont encore faibles, seules des données fiabilisées, propres et exhaustives sont utiles.

Les nouvelles thérapeutiques pour traiter les cancers se multiplient, mais sont très coûteuses, de sorte que l'on procède par autorisations temporaires d'accès aux médicaments. Or, là encore, seules des données précises permettent d'accélérer les délais, ce qui a un effet considérable en matière d'économies de santé.

Enfin, sans observation en temps réel de l'évolution des cancers dans les territoires, il est impossible de mettre en place une prévention.

En matière de prévention, la France a été un pays moteur, elle a mis en place des politiques publiques de dépistage des cancers. La qualité et la fiabilité de ces tests sont le vrai sujet. Pour cela, il faut connaître le « cancer inter-tests » ; sans lui, on ne peut pas lancer une campagne de dépistage efficace.

Je comprends la question financière ; ce n'est pas rien de vouloir de mettre en place un registre national des cancers. Nous disposons de beaucoup de données numériques de santé par le biais de la sécurité sociale, du SNDS, des prises en charge thérapeutiques dans les hôpitaux ou les cliniques privées, qui ont d'ailleurs la tentation de les conserver pour elles. Nous arrivons à un moment où ces données numériques doivent être recueillies et confrontées, afin de disposer d'un registre national à la hauteur des attentes au niveau européen et même dans le monde.

Dans le domaine des politiques de santé publique, il importe de disposer d'un outil de prise en charge du cancer, de dépistage et d'accompagnement. Au moment où l'argent de la santé est manifestement précieux, où chaque année on cherche comment réduire « à l'os » les ambitions de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), le coût d'un tel outil s'avère dérisoire au regard des économies qu'il ne manquera pas d'entraîner.

Mme Florence Lassarade. – Le rapporteur a déjà répondu à la plupart de mes questions ! Dans le cadre du travail réalisé avec Bernard Jomier sur la santé environnementale, nous manquions en effet de données sur les registres du cancer.

Mme Annie Le Houerou. – Dans l'attente des conclusions de notre mission d'information sur les données de santé, je m'interroge sur l'opportunité de cette proposition de loi alors qu'il existe déjà, dans ce domaine, beaucoup de données et d'outils. Nous avons

surtout, en France, un problème de coordination entre les différents organismes qui détiennent ces données.

L'opportunité d'un registre national s'entend parfaitement du point de vue de la recherche et de la prévention, mais je m'interroge sur la temporalité et la nature de l'outil. Nous avons, en tout cas, besoin d'outils rigoureux permettant d'avancer sur le cancer et aussi sur les maladies chroniques.

M. Philippe Mouiller. – Je salue le travail de l'auteure et du rapporteur du texte. Nous partageons les arguments présentés quant à la pertinence de l'outil. Ma question porte sur les modalités de mise en place du registre. Je m'interroge notamment sur la coordination avec l'INCa. À cet égard, il est naturel que, sur ces questions de financement, l'Institut exprime ses réticences. Lors des auditions menées dans le cadre de la mission d'information sur les données de santé, nous avons bien compris que la création d'un stock national de données rencontrait de multiples difficultés.

Des questions se posent notamment sur la nature de la donnée, sur la manière dont elle est fabriquée. Un registre national entraîne une programmation particulière, parfois difficilement exploitable par les opérateurs sur le territoire, car ce ne sont pas les mêmes acteurs. Dans le monde de la donnée de santé, les acteurs sont multiples et manquent de coordination. Chaque équipe de recherche veut exploiter ses propres données. Sans remettre en cause la pertinence du registre, il convient de régler la question des modalités d'application, de conformité et de cohérence sur le territoire national.

M. Alain Milon. – J'adhère totalement à la nécessité de mettre en place un registre national. Cependant, je comprends que cette proposition de loi puisse vexer l'INCa. J'ai interrogé, à titre personnel, l'un de ses membres, qui m'a confié que c'est une mauvaise idée, très coûteuse, qui entraînerait un bénéfice minuscule. En plus des registres régionaux, l'INCa reçoit les données du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) et du SNDS. L'exhaustivité est donc quasi complète pour l'INCa sur le sujet. Pour les enfants, les données sur les tumeurs cérébrales et pleuropulmonaires sont déjà exhaustives.

Ce qui manque à l'INCa est inscrit dans sa stratégie décennale, à savoir un registre en zones denses – notamment en région parisienne – et un autre en zones polluées, dont les déterminations sont en cours. À l'exception de ces deux points, l'INCa considère qu'elle fait le travail et que la mise en place d'une proposition de loi n'est pas utile.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – J'ai assisté aux auditions des membres de l'INCa et j'ai trouvé que leurs réponses, concernant la mise en place du registre national, étaient à géométrie variable ; c'est dommage, car ce registre est nécessaire pour l'innovation et la recherche en santé.

Mme Raymonde Poncet Monge. – L'argument principal de l'INCa relève de l'économie de la santé, et non de la santé publique. Les membres de l'Institut jugent le coût supplémentaire par rapport aux bénéfices, et ne s'intéressent pas aux besoins des épidémiologistes, notamment pour s'inscrire dans le plan européen de lutte contre le cancer.

Les registres territoriaux sont exhaustifs. Si le territoire s'élargit à la France, alors cela devient un registre national populationnel. On s'inquiète du suivi des populations immigrées ; la région d'Île-de-France n'étant pas prise en compte, les données de cette catégorie populationnelle ne sont pas disponibles. On constate également des *clusters* de

pollution, dus notamment à des implantations industrielles, avec des cancers professionnels qui auraient pu être recensés. Il convient donc d'étendre le dispositif à la France afin de pouvoir enregistrer, sans devoir attendre plusieurs années, les alertes concernant des facteurs environnementaux ou socioprofessionnels.

L'INCa reste porteur du dispositif. Alors que la population des personnes souffrant de cancer augmente, les moyens stagnent. Avec tous les registres à disposition, les moyens seront-ils suffisants ? C'est un problème d'économie de santé. Si l'on peut prévenir des cancers et faire des économies par le biais de la prévention et des politiques publiques, le retour sur investissement, aussi bien sur le plan humain que financier, sera conséquent. Par ailleurs, un registre national populationnel obligera à une harmonisation des différents registres qui ne fonctionnent ni avec les mêmes méthodes ni avec les mêmes outils.

M. René-Paul Savary. – J'émet quelques réserves concernant l'approche. On raisonne à partir d'une pathologie, alors que l'exploitation des données me semble plus pertinente en raisonnant à partir du patient. Les personnes souffrent, le plus souvent, de polyopathologies, et non seulement d'un cancer. Par ailleurs, on ne vit pas toute sa vie sur le même territoire. Je ne suis donc pas convaincu par les approches à partir d'un territoire ou d'une pathologie. Je suis davantage favorable, dans un premier temps, au recueil des données de santé par le canal du SNDS ou du Health Data Hub ; on pourra ensuite extrapoler si les données sont fiabilisées et bien exploitées.

Mme Catherine Procaccia. – Le registre des cancers pédiatriques va-t-il disparaître, ou bien se fondera-t-il dans le registre national ? Il y a vingt-cinq ans, ce registre des cancers pédiatriques n'existait pas dans ma commune. Nous avons alors travaillé avec l'Institut de veille sanitaire (InVS). J'ai connu la même chose avec les cancers de la prostate aux Antilles, où l'existence d'un registre ne tenait que par la volonté des médecins.

Je partage l'avis de René-Paul Savary sur la question de la géographie ; un registre strictement géographique peut poser problème. Par ailleurs, compte tenu des particularités de chaque cancer, un registre national est-il vraiment opportun ? Ne faudrait-il pas un registre national par type de cancer ?

Mme Laurence Cohen. – Ces données sont indispensables aux chercheurs. L'argument qui s'oppose à la création de ce registre national est uniquement financier. Au niveau de la commission des affaires sociales, notre seul souci doit être la santé publique. Pour exploiter des données, encore faut-il pouvoir en disposer. En conséquence, notre groupe soutient cette proposition de loi.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il faut collecter, et ensuite il faut pouvoir exploiter...

Mme Colette Mélot. – Lorsque j'ai cosigné la proposition de loi de Sonia de La Provôté, il existait des lacunes concernant l'utilisation des données de santé. En vous écoutant, on a surtout l'impression qu'il s'agit de querelles de chapelles. La question ne peut pas être économique ; si ce registre peut aider la recherche, alors il faut voter la proposition de loi.

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur. – Ce qui importe à l'INCa, comme il nous l'a écrit, c'est la balance coût-efficacité. Le problème, aux yeux de l'Institut, est donc bien financier. À aucun moment, l'INCa ne précise que ce système entraînerait des effets

secondaires négatifs. De notre côté, tout en reconnaissant le rôle important de l'INCa, nous n'avons aucune raison de nous autocensurer dans nos travaux. Cette proposition de loi n'a pas pour objectif de vexer l'INCa, mais de faire en sorte que tout le monde avance dans le même sens.

Madame Lassarade, vous avez constaté un manque de données en matière de santé environnementale. Si l'on élargit le dispositif à l'ensemble du territoire, la question ne se posera plus.

Pour répondre à Mme Le Houerou concernant la mission d'information, il est intéressant que ces deux démarches complémentaires soient menées en parallèle, et l'on attend avec intérêt votre rapport. Des sujets ont émergé lors des auditions, par exemple celui de l'accès au registre de décès ou celui de l'anonymisation des données. Comme cela nous a été souvent répété lors des auditions, l'objectif n'est pas de seulement collecter les données, encore faut-il qu'elles servent à quelque chose.

Monsieur Mouiller, le sujet des modalités de mise en place est complexe. Le registre propose la donnée la plus complète, avec de multiples sources et acteurs. Cet outil va permettre de clarifier les choses et de gagner en efficacité. Doit-on attendre que les choses soient de plus en plus complexes et que chacun fasse son registre dans son coin ? Ou bien, profitons-nous de cette opportunité pour lever les difficultés et installer un système harmonisé au niveau national ? L'outil me semble parfaitement adapté.

Madame Poncet Monge, vous avez évoqué des endroits très précis où des questions peuvent se poser, notamment au niveau environnemental. Le registre national permet également de rassurer les patients et de lever certaines interrogations. En livrant des informations claires et précises, il permettra de tordre le cou aux théories du complot et à toutes formes de dérives.

Monsieur Savary, le SNDS fournit une information plus ponctuelle, à un instant précis ; la vision longitudinale du parcours des patients s'obtiendra par le registre national. L'objectif de cette proposition de loi est bien d'apparier, à l'échelle nationale, les données des registres locaux et celles du SNDS pour avoir la vision la plus complète. Par ailleurs, le patient se déplaçant sur le territoire, on comprend bien l'intérêt d'un registre national pour être efficace.

Madame Procaccia, le registre national est le seul qui existe pour les cancers pédiatriques ; c'est un exemple à suivre. Des compétences existent déjà, il ne s'agit pas de les évacuer, mais de s'en inspirer. Aujourd'hui, chacun travaille dans son coin et perd beaucoup de temps. L'idée est de rendre plus fluide l'accès aux informations et aux financements.

En outre-mer, le registre existe par la seule volonté des médecins ; cela ne peut plus fonctionner ainsi.

Deux regards différents sont portés sur cette idée de registre : celui, très informé, des chercheurs et des scientifiques ; et celui du grand public. Pour ce dernier, il est évident que ce type de registre, où sont stockées et exploitées toutes les données de santé, existe déjà. Quand on explique que seulement 20 % de la population est couverte par un registre, les gens n'y croient pas.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Certains parmi nous connaissent les registres régionaux. Dans la région des Pays de la Loire, les données provenaient de deux départements : la Loire-Atlantique et la Vendée. On nous expliquait que ces données étaient purement statistiques. Avec ce registre, on monte en puissance.

Mme Sonia de La Provôté. – À la demande du professeur Guilhot, j’ai suivi toutes les auditions de l’Académie nationale de médecine, dont le rapport sur les données de santé date de 2021. J’avais déjà posé une question sur ce sujet à la ministre Agnès Buzyn, et sa réponse avait été assez floue. Le Health Data Hub, les données numériques ou l’intelligence artificielle sont des sujets passionnants ; certains s’y intéressent – il faut bien dire les choses – pour faire grossir leur portefeuille. Mettre en place un registre national d’utilité publique est aussi un moyen de protéger les données de santé en France.

Bien sûr, il y a d’autres pathologies que le cancer. Mais ce registre national des cancers est l’occasion de tester une forme de méthodologie qui pourra servir pour d’autres pathologies.

Les registres régionaux des cancers n’ont pas accès aux données du SNDS. Le registre national viendra pallier ce manque de coordination.

Concernant les sujets particuliers, l’intérêt d’un grand registre est de pouvoir effectuer des extractions. L’outil, sous le contrôle de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (Cnil), est à la fois rigoureux d’un point de vue scientifique et sécurisant sur le plan de l’intérêt public et de la protection des personnes.

EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur. – L’amendement **COM-3** modifie l’article L. 1415-2 du code de la santé publique en précisant la base législative du registre national des cancers, ainsi que ses finalités.

Lors des auditions, il nous est apparu plus clair de préciser que le registre national des cancers était « populationnel » ; c’est le sens du sous-amendement **COM-5**. L’amendement **COM-2** prévoit, quant à lui, de modifier l’intitulé du registre national des cancers car certains scientifiques pourraient penser l’on met en place une sous-catégorie de registre. Aussi, mon avis sur cet amendement est défavorable.

Mme Raymonde Poncet Monge. – L’INCa a indiqué que leurs registres départementaux étaient également populationnels, car exhaustifs. Il existe différents types de registres ; un registre peut être national sans être exhaustif et populationnel. L’intérêt, ici, est qu’il soit populationnel, à savoir qu’il embrasse toute la population française.

Le sous-amendement COM-5 est adopté. L’amendement COM-3, ainsi sous-amendé, est adopté.

L’amendement COM-2 est retiré.

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur. – L’amendement **COM-4** ajoute deux autres modifications : la première autorise l’INCa à labelliser des entités de recherche en

cancérologie, afin d'encourager la constitution d'équipes de collecte de données ; la seconde l'autorise à développer et héberger des systèmes d'information dans les domaines de la cancérologie.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme SOLLOGOUB, rapporteur	3	Précision de l'objet et des finalités du registre national	Adopté
Mme PONCET MONGE	5	Qualification des données du registre en données populationnelles	Adopté
Mme PONCET MONGE	2	Qualification du registre national en registre populationnel	Retiré
Mme SOLLOGOUB, rapporteur	4	Labellisation d'entités de recherche et hébergement de systèmes d'information en cancérologie par l'INCa	Adopté

Proposition de loi visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité - Désignation d'un rapporteur

Mme Catherine Deroche, présidente. – La proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité pourrait être inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire.

La commission désigne Mme Marie-Pierre Richer rapporteure sur la proposition de loi n° 393 (2022-2023) visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité.

Organisme extra-parlementaire - Désignation

Mme Catherine Deroche, présidente. – J'ai été saisie par le Président du Sénat afin que notre commission désigne un sénateur appelé à siéger au sein du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale. Je vous rappelle que Nassimah Dindar occupait jusqu'à présent cette fonction. Après avoir pris l'attache du groupe concerné, je vous propose la candidature de Brigitte Devésa.

La commission désigne Mme Brigitte Devésa pour siéger au sein du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

La réunion est close à 12 h 15.

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE****Mercredi 7 juin 2023****- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -***La réunion est ouverte à 10 h 00.***Proposition de loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons le rapport d'Évelyne Perrot sur la proposition de loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic.

Cette proposition de loi a été déposée par Vincent Capo-Canellas, que je salue, et plusieurs de nos collègues. Elle vise à apporter une réponse pragmatique aux difficultés rencontrées par le système actuel d'encadrement du droit de grève des contrôleurs aériens. Aujourd'hui, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ne peut pas connaître exactement le nombre de contrôleurs participant à une grève. Elle est donc amenée à annuler préventivement de nombreux vols et, parfois, à procéder à d'autres annulations de dernière minute, très inconfortables.

Il en résulte une très difficile prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social, et une forte disproportion entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic. Une grève faiblement suivie peut en effet mener à de nombreux abattements préventifs. Cette situation s'explique par le fait que les contrôleurs aériens n'ont aucune obligation de prévenir leur direction de leur participation au mouvement en amont de la grève, à la différence des travailleurs du transport terrestre régulier de voyageurs depuis 2007 et des autres travailleurs du secteur aérien depuis 2012.

La proposition de loi crée une obligation de ce type pour les contrôleurs aériens, tout en veillant à bien l'adapter aux spécificités de leur situation, comme le service minimum que leur direction peut déclencher en cas de grève.

Je laisserai le soin à notre excellent collègue, auteur du texte, Vincent Capo-Canellas, de nous détailler le contexte de l'élaboration de cette proposition de loi, ainsi que ses objectifs, puis Évelyne Perrot nous présentera les grandes lignes son rapport et ses propositions de modifications.

M. Vincent Capo-Canellas, auteur de la proposition de loi. – Le service public du contrôle aérien est essentiel au pays, car il nous permet de maîtriser et de contrôler notre espace aérien et est un élément clé pour la sécurité des vols.

En 2018, j'ai rédigé un rapport sur la modernisation du contrôle aérien ; sa tonalité était assez critique. Je mène actuellement un contrôle budgétaire sur le sujet. Je constate que

les choses ont évolué, ce qui démontre que le rapport du Sénat a été utile. Cette proposition de loi s'inscrit dans la lignée de ce travail.

Les contrôleurs aériens sont soumis à des règles nécessaires à la continuité de ce service public essentiel au respect de la souveraineté du pays ; il leur revient en particulier d'assurer le survol du pays en toute sécurité, dans le contexte du ciel unique européen.

Les contrôleurs aériens ont été exemptés de la loi du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, dite « loi Diard » : ils ne doivent pas se déclarer grévistes 48 heures à l'avance. En revanche, ils doivent assurer un service minimum, qui fonctionne assez mal. L'absence de prévisibilité conduit à des abattements importants souvent disproportionnés compte tenu du nombre réel de grévistes, d'où des nuisances pour les passagers et les compagnies. À l'inverse, la DGAC est parfois contrainte à des annulations de dernière minute si elle a sous-estimé le nombre de contrôleurs aériens en grève – c'est ce qui s'est d'ailleurs passé le 11 février dernier. Parfois, d'ailleurs, malgré les abattements, dans certains aéroports, il y a des annulations de dernière minute.

Il faut, à la fois, prévoir plus finement le nombre de grévistes et préserver le principe constitutionnel du droit de grève. J'ai essayé de parvenir à un équilibre : les contrôleurs doivent se déclarer grévistes à l'avance et la DGAC doit prévenir l'avant-veille du mouvement les agents faisant l'objet d'une astreinte. À l'heure actuelle, ils sont parfois astreints à la dernière minute, quand on constate en salle de contrôle que le nombre de contrôleurs est insuffisant. Il arrive aussi que ce soient les gendarmes qui les préviennent la veille pour le lendemain. Depuis le début de l'année, on compte quarante jours de grève : les contrôleurs eux-mêmes témoignent de la désorganisation de leur travail. En tout état de cause, le décret relatif au service minimum doit être revu parce qu'un certain nombre de terrains doivent y entrer pour répondre aux évolutions du trafic depuis sa parution.

J'ai tenté de trouver une solution prenant en compte l'exaspération tant des passagers et des compagnies que celle des contrôleurs, qui admettent que le système actuel est à bout de souffle. Leur principal syndicat s'est déclaré disposé à évoluer en faveur d'un système de déclaration préalable. Bien sûr, le diable se cache dans les détails, mais j'ai cherché à parvenir à la solution la plus équilibrée possible. Le système actuel ne peut perdurer. C'est une tentative différente de celles menées à l'étranger : des pays interdisent à leurs contrôleurs de faire grève certains jours – je considère que ce n'est pas la bonne solution. Respectons nos principes tout en intégrant cette exigence de prévisibilité et d'adéquation entre l'ampleur du mouvement et la réduction du trafic. La modernisation de ce service public ne peut se faire qu'en respectant le dialogue social.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure. – Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner la proposition de loi de notre collègue Vincent Capo-Canellas relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic.

Ce texte porte sur un sujet bien identifié par le grand public : les conséquences sur le trafic aérien des mouvements sociaux des contrôleurs aériens au sein de la DGAC.

Le cadre actuel de ces mouvements sociaux n'est pas satisfaisant. Bien que les organisations syndicales de la DGAC doivent déposer un préavis de grève cinq jours avant le

début du mouvement, il est très difficile d'anticiper son ampleur réelle : la DGAC n'a actuellement aucun moyen de savoir avec précision combien d'agents y participeront.

Face à ces incertitudes, la DGAC réalise fréquemment des abattements de vols bien plus élevés que nécessaire afin d'éviter les annulations de dernière minute, dites « à chaud », qui sont les plus pénalisantes pour les compagnies aériennes et les passagers. La réduction du trafic consécutive à la grève est donc disproportionnée compte tenu de la participation parfois très faible du personnel au mouvement.

Le fonctionnement actuel est déroutant : il permet aux contrôleurs aériens d'annoncer qu'ils vont faire grève sans avoir besoin de réellement passer à l'action. Les abattements de vols ayant lieu avant le début du mouvement, les effets recherchés de la grève en termes de réduction de trafic sont déjà atteints avant même qu'elle commence.

Parfois, à l'inverse, la DGAC peut avoir une analyse trop optimiste de la situation et annuler en amont moins de vols que ce qui est nécessaire. Il faut alors procéder en urgence à des annulations « à chaud » qui désorganisent très fortement le trafic aérien. Des passagers déjà arrivés dans les terminaux, voire dans les avions, voient leur vol annulé. Cela peut donner lieu à des troubles à l'ordre public, en raison de la présence dans les aéroports de nombreuses personnes courroucées face à ces situations difficiles.

Cette incertitude est pénalisante pour les contrôleurs aériens eux-mêmes. En cas de grève, il est en effet possible de déclencher un dispositif de service minimum afin d'assurer la continuité du service public et une certaine partie des opérations, en particulier celles liées aux vols vers la Corse et les outre-mer et celles qui permettent le survol du territoire français. La DGAC est souvent obligée de le déclencher préventivement, alors que, *in fine*, le nombre de grévistes est faible, si bien qu'il n'aurait pas été nécessaire de le faire appliquer.

Le service minimum implique des réquisitions de personnel. Les contrôleurs réquisitionnés n'ont donc pas l'occasion de participer au mouvement de grève, quand bien même ils l'auraient voulu. En outre, lorsque le service minimum est déclenché, il n'est plus possible d'utiliser les souplesses habituelles pour assurer la conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

Parfois, le service minimum peut être mis en place assez tardivement. Il est alors difficile de notifier leur réquisition aux contrôleurs : même si ces cas sont rares, les forces de l'ordre doivent alors s'en charger. Cette situation n'est évidemment pas pleinement satisfaisante.

Au cours des derniers mois, ce système a montré de façon très claire ses limites. Le 11 février dernier, des contrôleurs ont rejoint une grève de la fonction publique qui n'avait même pas été relayée en interne par les syndicats de la DGAC. Il en a résulté de nombreuses annulations à chaud. Les semaines suivantes, le climat de travail s'est dégradé au sein de la DGAC, car le recours au service minimum s'est multiplié ; or la mise en œuvre de ce dispositif est complexe et difficile, tant pour les contrôleurs aériens que pour leur direction.

Compte tenu de ce contexte, alors que la Coupe du monde de rugby et les Jeux olympiques approchent à grands pas, une réforme est plus que jamais nécessaire.

La proposition de loi tend donc à remédier à cette situation. Elle crée une obligation pour les contrôleurs aériens de se déclarer individuellement grévistes l'avant-veille

du mouvement de grève à midi. Ils ont la possibilité de renoncer à leur participation au mouvement jusqu'à dix-huit heures le même jour.

Sur le fondement de ces informations, l'autorité administrative peut décider de recourir au service minimum. Elle dispose, pour ce faire, d'un délai contraint : jusqu'à dix-huit heures l'avant-veille du mouvement également. L'information contenue dans les déclarations lui permet aussi de déterminer avec précision le nombre de vols à annuler. Les adaptations du trafic aérien seront donc plus proportionnées à l'ampleur du mouvement, et les annulations à chaud évitées.

Cette déclaration individuelle s'inscrit dans le prolongement de réglementations existant déjà dans le secteur des transports : depuis 2007 dans le transport terrestre régulier de voyageurs, et depuis 2012 pour les autres travailleurs du secteur aérien. Les contrôleurs aériens n'ont pas, en effet, été inclus dans le champ de la « loi Diard » créant une obligation de déclaration individuelle de participation à la grève, car elle ne concernait que le secteur privé ; or les contrôleurs sont des agents de la fonction publique d'État. La proposition de loi reprend donc le principe de la « loi Diard », mais n'en constitue pas un simple calque puisqu'il était nécessaire de veiller à l'articulation entre la déclaration individuelle et le service minimum.

Le texte déposé par M. Capo-Canellas est équilibré et adapté au cadre d'exercice des contrôleurs aériens. Certes, il crée une obligation pour les contrôleurs – la déclaration individuelle –, mais également une obligation pour l'administration puisque le délai de déclenchement du service minimum est contraint. Le texte résout les principales difficultés du système actuel aussi bien pour les passagers, puisque moins de vols seront annulés préventivement et à chaud, mais aussi pour les contrôleurs aériens, puisque le service minimum sera déclenché moins souvent et plus tôt.

J'ai cherché à m'inscrire dans cette philosophie alliant recherche de l'équilibre et pragmatisme. En accord avec M. Capo-Canellas, je vous proposerai trois amendements : deux de nature rédactionnelle et un renforçant la protection des contrôleurs aériens contre des usages non autorisés de leurs déclarations.

Je vous proposerai un premier amendement sur la nature du préavis de grève à l'occasion duquel l'obligation de déclaration individuelle est mise en place. La rédaction initiale de l'article unique mentionne qu'il s'agit de grèves « concernant les personnels des services de la navigation aérienne ». Cette écriture pourrait laisser penser que le périmètre du champ d'application de l'article est restreint aux seuls préavis de grève internes à la DGAC. Or les grèves consécutives à un préavis national sont pourtant les plus fréquentes et celles qui ont l'impact le plus fort sur le trafic aérien. Il est donc nécessaire qu'elles soient incluses sans ambiguïté dans le périmètre de la proposition de loi.

Je vous proposerai un deuxième amendement rédactionnel de clarification. On pourrait en effet déduire de la rédaction initiale que l'information des passagers concerne uniquement « l'organisation de l'activité durant la grève dans les conditions prévues au présent article », et donc les seuls cas pour lesquels l'administration a recours au service minimum. Or l'information transmise aux passagers peut s'étendre, d'une part, aux vols concernés par le service minimum, et, d'autre part, en cas de grève de faible ampleur ne nécessitant pas sa mise en place, aux vols affectés par la grève. La formulation que je vous propose permet de clarifier le texte en précisant que l'information des passagers englobe bien

les adaptations du trafic aérien consécutives à un mouvement de grève, quelles que soient leurs modalités.

Enfin, je vous proposerai un troisième amendement pour introduire la mention selon laquelle les déclarations individuelles sont protégées par le secret professionnel. Cet amendement renforce la confidentialité des déclarations individuelles des agents qui participent au mouvement de grève. Il aligne la protection de ces déclarations sur celles, analogues, qui sont transmises à leurs employeurs par les personnels du secteur aérien entrant dans le périmètre de la « loi Diard ».

Ces trois amendements s'inscrivent parfaitement dans l'esprit d'équilibre qui anime cette proposition de loi. Ils en améliorent la clarté et renforcent la protection essentielle des contrôleurs aériens contre tout mésusage qui pourrait être fait de leur déclaration individuelle.

M. Bruno Belin. – Je salue la présentation de la rapporteure et j'apporte mon soutien total à l'initiative de Vincent Capo-Canellas. Une telle initiative est nécessaire. L'aviation civile est un secteur essentiel de notre économie, et notamment pour le tourisme ; elle participe de l'aménagement du territoire.

Au cours du premier trimestre 2023, 440 000 passagers ont été laissés « en rade », en raison de l'annulation de leur vol : ce n'est pas acceptable. Cela dit, nous respectons pleinement le droit de grève et le dialogue social.

Notre pays accueillera prochainement de grands événements internationaux. Le vol et l'arrivée à l'aéroport seront les premières images que les visiteurs retiendront de notre pays. Évitions les problèmes que certains de nos collègues ont encore rencontrés hier en atterrissant dans l'un des aéroports parisiens.

J'entends souvent dire que l'aviation serait nocive pour l'environnement. Mais elle joue un grand rôle dans nos territoires : les aéroports de province sont très utiles, notamment lors du transfert de greffes. Le Salon du Bourget aura lieu dans quelques jours : notre soutien à l'aviation civile est essentiel.

Les compagnies aériennes s'inquiètent des projets de taxes sur leur activité pour financer le secteur ferroviaire. Qui paiera en dernier ressort ? Le contribuable ou l'utilisateur. Or elles font de gros efforts, en promouvant notamment l'utilisation des biocarburants durables d'aviation. Il faut soutenir le développement de cette filière dans notre pays.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je remercie notre rapporteure pour sa présentation.

Avec Vincent Capo-Canellas, nous travaillons en bonne entente au sein de la mission d'information portant sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert ». Tel n'est pas le sujet du jour. Toutefois, dès lors qu'on souhaite décarboner nos activités et protéger la biodiversité, l'aviation n'apparaît pas comme le plus mauvais des modes de transport : le secteur a de grandes perspectives devant lui.

J'en viens à la proposition de loi en discussion : sur le fond, nous ne sommes pas en désaccord. Nous comptons quarante jours de grève ces dernières semaines et la journée du 11 février dernier a perturbé l'ensemble du trafic européen. La gestion de ce mouvement a été catastrophique. Les syndicats avaient fourni plusieurs éléments d'information à leur

direction : ce jour-là, le service minimum n'a pas été appliqué, ce qui explique en grande partie les problèmes que nous avons rencontrés. À l'inverse, lors des autres jours de mobilisation, la DGAC y a eu recours alors que peu de contrôleurs étaient en grève.

Les réquisitions sont difficiles à vivre pour les agents. Toutefois, je ne suis pas persuadé qu'obliger ces derniers à transmettre leur souhait à la direction 48 heures avant améliorerait les choses. C'est la définition du service minimum qu'il faut revoir. Celui-ci est déjà une restriction du droit de grève. Certes, le syndicat majoritaire des contrôleurs aériens n'est pas forcément opposé à ce texte, toutefois, toutes les organisations syndicales s'accordent sur la nécessité de revoir la définition du service minimum qui date d'un décret de 1985.

Cette loi va faire peser sur ce personnel deux obligations : la déclaration individuelle et le service minimum. Or, le syndicat majoritaire souhaite conditionner la déclaration préalable individuelle de participation à la modification des modalités du service minimum. Avec ce texte, on met la charrue avant les bœufs par rapport à ce qu'attend le personnel. En l'état, nous ne voterons donc pas cette proposition de loi.

M. Gérard Lahellec. – J'ai participé à la gestion des activités civiles sur des petits aéroports régionaux ; à cette occasion, j'ai vécu quelques conflits sociaux, qui ne concernaient pas uniquement les contrôleurs aériens : ils touchaient aussi les gestionnaires d'aéroport et les compagnies aériennes.

Je me suis rendu au Centre en route de la navigation aérienne (CRNA) de Loperhet, dans le Finistère : 525 salariés de l'aviation civile y sont employés, dont 300 contrôleurs aériens. Le CRNA gère 400 000 kilomètres carrés du territoire métropolitain, ainsi que 17 radars, dont trois sont situés en Espagne et deux en Irlande. Les salariés m'ont fait remarquer que l'on parlait de leur métier seulement lors des mouvements de grève. Or ces personnels très qualifiés ont passé le concours de l'École nationale de l'aviation civile : ce sont non pas des sauvageons, mais des gens civilisés et responsables, qui exercent leur droit de grève de façon raisonnable.

Cela dit, je souscris aux propos déjà tenus sur la journée du 11 février dernier : pourquoi un événement exceptionnel a-t-il créé autant de désordre ? Selon un proverbe breton, un talus a toujours deux côtés : une seule catégorie de professionnels ne saurait à elle seule être tenue pour responsable de la situation, tandis que l'administration assurerait quant à elle la bonne gestion de ses missions. D'un incident, on fait une loi : je ne suis pas d'accord avec cette posture, bien trop fréquente.

Certes, le droit de grève est très embêtant : s'il n'existait pas, on ne serait pas confronté à ce type de problème. Le législateur a créé le préavis dont le but est d'éviter le conflit : la durée du préavis doit être mise à profit pour négocier et tenter de régler le problème.

Hier, le secteur aérien comptait plus de grévistes que le secteur ferroviaire. On ne réglera pas le problème à coup de lois. Le groupe CRCE ne votera pas ce texte.

M. Stéphane Demilly. – Les récents mouvements de grève ont fortement touché les déplacements dans notre pays, comme en témoigne la journée du 11 février dernier, au cours de laquelle la grève s'est invitée par surprise à l'aéroport d'Orly. Ce jour-là, un vol sur deux a été cloué sur sol, au grand dam des voyageurs déjà présents, et dans un délai très

court : la DGAC a annoncé la mise en place d'abattements à 12 heures 30 pour une mise en application à 13 heures.

Les conséquences de ces grèves ont été très dures pour les compagnies aériennes françaises. La Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (Fnam), par ailleurs très favorable à ce texte – à l'instar du syndicat des pilotes d'Air France, que j'ai rencontré – dénombre plus de 40 jours de grève depuis le début de l'année, plus de 3 000 vols annulés par anticipation à Orly, 600 vols annulés à chaud et 470 000 passagers empêchés de voyager sur les aéroports parisiens au premier trimestre 2023. Selon Eurocontrol, 75 % des retards du ciel européen au cours du mois de mars sont attribuables au contrôle aérien français. Le coût des annulations est estimé à 8 millions d'euros par jour en moyenne pour les exploitants.

Ces chiffres témoignent de l'ampleur de la catastrophe économique et réputationnelle pour notre pays. Cela n'est plus acceptable : cessons d'être dépendants de cet État dans l'État. Le groupe Union Centriste est très favorable à cette proposition de loi, d'autant que le transport aérien se relève à peine de la plus grave crise de son histoire.

Gilles de Robien avait beaucoup travaillé sur l'introduction d'un service minimum dans le secteur ferroviaire. Des tentatives ont-elles été menées dans d'autres secteurs ?

J'imagine que cette proposition de loi a été élaborée en concertation avec la DGAC et les syndicats. Les compagnies aériennes et les aéroports français y ont-ils été associés ?

M. Jacques Fernique. – Compte tenu de la teneur de nos débats, il est clair que nos votes ne seront pas identiques. Toutefois, le diagnostic est partagé : le cadre actuel a montré ses limites, notamment lors des récents conflits sociaux.

Si ce texte est adopté, un nouveau dispositif – la déclaration individuelle – compléterait les règles relatives au service minimum, définies par un décret datant des années 1980. Ce dernier n'est plus adapté : le service minimum s'applique à Deauville, mais pas à Montpellier. Nous devons privilégier une réforme d'ensemble si nous voulons adopter une position équilibrée : adopter ce texte sans réécrire le décret n'est pas une démarche satisfaisante. Pis, cela accentuerait le déséquilibre : notre groupe ne votera pas cette proposition de loi.

Mme Nadège Havet. – Je remercie la rapporteure pour son travail. La continuité du service public et le respect du droit de grève sont respectés : notre groupe votera ce texte.

M. Didier Mandelli. – Notre groupe votera également cette proposition de loi.

Je partage la nécessité d'engager une réflexion sur le service minimum – je lui préfère d'ailleurs la notion de service nécessaire.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure. – Monsieur Lahellec, nous n'avons pas attendu la journée du 11 février dernier pour travailler sur ce problème.

Les contrôleurs aériens ont suivi le mouvement contre la réforme des retraites. Or ils ne sont pas concernés : c'était une grève de soutien.

Mes échanges avec la DGAC et les syndicats ont été de grande qualité. J'ai veillé à préserver le droit de grève. Nous avons construit cette proposition de loi ensemble.

À cette occasion, j'ai découvert que la gestion des aéroports était très complexe : c'est un millefeuille extraordinaire. Les différences de salaires sont énormes : à cet égard, nous avons besoin des syndicats. Des stewards ou des hôtesses de l'air des compagnies *low cost* touchent des salaires de misère.

Lorsque je les ai rencontrés, les dirigeants d'Air France m'ont indiqué qu'ils ne rencontraient pas de problèmes de recrutement. Toutefois, ils ont connu des moments très difficiles durant la crise sanitaire. Aujourd'hui, ils multiplient les efforts pour acheter des avions de nouvelle génération et investir dans les biocarburants. Ils ont besoin de nous : nous devons leur offrir un ciel français sans problème.

M. Vincent Capo-Canellas. – Merci à la rapporteure, qui a mené un travail conséquent sur un sujet complexe.

Ce service public travaille tout le temps, y compris la nuit. Je vous laisse imaginer les difficultés si l'on attendait 4 heures du matin pour recenser les présents et procéder, le cas échéant, aux réquisitions. Aujourd'hui, un *modus vivendi* s'est imposé : les contrôleurs assurent la sécurité des vols et contribuent à la réduction des émissions de carbone avec les routes droites. Or les avions évitent la France, car il est impossible de gérer la prévisibilité des vols : les émissions de CO₂ sont donc plus importantes.

Chacun reconnaît que nous pouvons progresser. Cela dit, comment concilier le service minimum et ce nouveau dispositif ? Le système actuel est baroque : Montpellier ne figure pas dans le décret relatif au service minimum, contrairement à Limoges. En outre, le système de réquisitions est très ancien. Il fonctionne parce que personne ne le conteste. Pour les syndicats, le système est relativement aisé. Il y a un préavis, souvent externe à la DGAC, l'administration abat des vols, et, finalement, peu de fonctionnaires sont grévistes car l'effet est déjà là. Personne ne comprend à l'étranger ce système qui pousse à des abattements disproportionnés. La DGAC est critiquable : le 11 février dernier, elle n'a pas déployé le service minimum, et il y a eu de nombreuses annulations « à chaud ».

Il faut bien sûr revoir ce décret, qui date de 1985. Pour le moment, le Gouvernement ne dit rien de ses intentions et joue la carte de la prudence, mais je suis sûr qu'il souscrit à notre constat. Je ne suis pas l'avocat des compagnies, et certainement pas de Ryanair. Cela dit, une pétition a recueilli 1,6 million de signatures et la Commission européenne a saisi la DGAC pour lui demander des réponses et une évolution du système. Dès lors, soit on trouve nous-mêmes la solution, soit on nous en imposera une autre, moins équilibrée. Si cette proposition de loi est votée, il y aura une révision du décret, car elle est, en tout état de cause, inévitable. Cela se fera par le biais d'un décret pris en Conseil d'État, qui ne manquera pas de veiller au respect du droit de grève.

Monsieur Belin, il est effectivement essentiel de décarboner le secteur aérien, qui est très utile pour nos territoires.

Monsieur Devinaz, les récentes grèves ont causé deux millions de minutes de retard ; si la proposition de loi avait été en vigueur, ce chiffre aurait été beaucoup moins important. La corrélation entre le nombre de grévistes, qui aurait peut-être été plus élevé, et les perturbations aurait été plus forte.

Monsieur Lahellec, ma proposition de loi n'est pas la première du genre : Bruno Retailleau avait déposé une proposition de loi visant à assurer l'effectivité du droit au

transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève. Celle-ci avait été votée par le Sénat. Notre collègue Joël Guerriau avait lui aussi rédigé un texte. En ce qui me concerne, j'essaie d'équilibrer les choses : j'impose à la DGAC de tenir compte de la situation des contrôleurs et de leur notifier leur astreinte à l'avance.

Monsieur Demilly, les compagnies et l'ensemble des aéroports ont été consultés.

Je remercie enfin Nadège Havet et Didier Mandelli pour leurs prises de position.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure. – Il me reste à vous soumettre un périmètre pour l'établissement du texte au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat s'agissant des cavaliers législatifs.

Je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les dispositions relatives : aux modalités d'exercice du droit de grève du personnel des services de la navigation aérienne, aux modalités d'organisation du service en cas de grève au sein des services de la navigation aérienne et à l'information des passagers et des organisations syndicales en cas de grève au sein des services de la navigation aérienne.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Mme Évelyne Perrot, rapporteure. – L'amendement **COM-1** vise à lever une ambiguïté du texte initial. Le renvoi, à l'alinéa 2, aux « personnels des services de la navigation aérienne » pourrait être interprété comme restreignant le périmètre du champ d'application de l'article aux seuls préavis de grève internes à la DGAC, et pourrait sembler exclure les préavis de grève nationaux de la fonction publique. Les grèves consécutives à un préavis national sont pourtant les plus fréquentes et aussi les plus nombreuses : ce sont elles qui ont l'impact le plus fort sur le trafic aérien. Il est donc nécessaire qu'elles soient incluses sans ambiguïté dans le périmètre de la proposition de loi.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure. – L'amendement **COM-2** tend à répondre à une imprécision du texte initial. On pourrait en effet déduire de la rédaction de la première phrase de l'alinéa 6 que l'information des passagers concerne uniquement « l'organisation de l'activité durant la grève dans les conditions prévues au présent article », et donc seulement le cas de la mise en place d'un service minimum.

Or l'information transmise aux passagers peut concerner, d'une part, les vols concernés par le service minimum, et, d'autre part, en cas de grève de faible ampleur ne nécessitant pas sa mise en place, les vols affectés par la grève. Cette nouvelle formulation permet de clarifier le texte en précisant que l'information des passagers concerne bien les adaptations du trafic aérien consécutives au mouvement de grève, quelles que soient ces adaptations.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure. – L'amendement **COM-3** vise à protéger la confidentialité des déclarations individuelles des agents qui participent au mouvement de

grève. Il aligne la protection de ces déclarations sur le régime des déclarations analogues déjà transmises à leurs employeurs par les personnels du secteur aérien entrant dans le périmètre de la « loi Diard ».

L'amendement COM-3 est adopté.

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

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PERROT, rapporteure	1	Clarification du champ d'application du texte et de l'inclusion en son sein des grèves « fonction publique » nationales	Adopté
Mme PERROT, rapporteure	2	Clarification du champ de l'information délivrée aux passagers sur la base des renseignements contenus dans les déclarations individuelles de participation à la grève	Adopté
Mme PERROT, rapporteure	3	Ajout de la mention selon laquelle les déclarations individuelles de participation à la grève sont protégées par le secret professionnel	Adopté

La réunion est close à 10 h 55.

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

Mercredi 31 mai 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Audition de M. Jacques Toubon, ancien ministre de la culture et de la Francophonie, et de M. Paul de Sinety, délégué général à la langue française et aux langues de France, sur la situation de la francophonie à la veille de l'ouverture de la Cité internationale de la langue française et du trentième anniversaire de l'adoption de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, notre réunion d'aujourd'hui porte sur un sujet que nous avons malheureusement trop peu l'occasion d'aborder : la francophonie. Il m'a semblé important que nous puissions nous en ressaisir, alors que la Cité internationale de la langue française de Villers-Cotterêts devait être inaugurée le 25 juin prochain, échéance qui a finalement été reportée à la fin de l'été.

Cette actualité, certes retardée, tombe néanmoins à point nommé puisque le groupe d'études « francophonie », rattaché à notre commission, vient d'être reconstitué, sous la nouvelle présidence de Yan Chantrel, dont je salue l'ambition du programme de travail.

Afin de nous éclairer sur les grands enjeux et défis qui se posent à la francophonie, nous avons l'honneur et le plaisir d'accueillir M. Jacques Toubon, en tant qu'ancien ministre de la culture et de la francophonie. M. de Sinety m'a d'ailleurs rappelé tout à l'heure que vous aviez été le seul ministre à la fois et de la culture et de la francophonie.

M. Jacques Toubon. – La francophonie est depuis les années 1970 une compétence et un service du Quai d'Orsay, que celui-ci a très jalousement pris le soin de conserver. Or les spécialistes de la culture et de la langue sont bien plus compétents que les diplomates sur ce sujet. J'ai réussi, en 1993, à obtenir du Premier ministre Édouard Balladur que le service de la francophonie soit rattaché - non pas hiérarchiquement mais pour usage - au ministère de la culture. Pendant deux ans, j'ai ainsi pu diriger le service de la francophonie et mener un certain nombre d'actions. En 1995, le Quai d'Orsay a repris les compétences de la francophonie. Nous n'avons alors plus entendu parler de la francophonie que comme un service de la diplomatie.

M. Laurent Lafon, président. – Si vous êtes présent aujourd'hui, c'est aussi parce que vous êtes l'auteur de la loi fondatrice du 4 août 1994, qui porte votre nom et dont nous fêterons l'année prochaine le trentième anniversaire.

Nous accueillons également M. Paul de Sinety, délégué général à la langue française et aux langues de France, que nous avons déjà reçu au sein de notre commission et qui vient de remettre au Parlement son rapport sur la langue française.

Plusieurs aspects me paraissent devoir être approfondis avec vous. D’abord, le contexte socio-économique, technologique, culturel et géopolitique dans lequel nous sommes et qui influe inévitablement sur la francophonie et ses contours. Je pense, par exemple, à l’échéance des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, qui constitue à la fois une chance pour la promotion de notre langue et un risque compte tenu de la prédominance de l’anglais dans ce genre de manifestation internationale.

Ensuite, les moyens dont l’État dispose ou devrait disposer pour assurer sa mission de garant de la langue française. Quel rôle devra jouer la future Cité internationale de la langue française qui, avant même son inauguration, est déjà décriée ? L’arsenal législatif que constitue la loi « Toubon » doit-il être actualisé pour tenir compte des évolutions technologiques – en particulier l’essor du numérique - et sociétales à l’œuvre depuis son adoption ? L’enseignement du français, en France et à l’international, mérite-t-il d’être repensé, mieux doté, face à la concurrence de l’anglais mais aussi d’autres langues (comme le mandarin en Afrique) ?

Cette liste n’est pas exhaustive et je suis sûr que mes collègues ne manqueront pas de la préciser ou de la compléter. Messieurs, en vous remerciant de votre présence, je vous cède la parole pour un propos liminaire d’une dizaine de minutes chacun.

M. Jacques Toubon. – Je vous remercie de m’avoir convié à cette audition. Je sais que la commission de la culture du Sénat est très attentive aux sujets de la langue française et de la francophonie. A la veille des événements que vous venez de citer, il me paraît en effet très opportun de nous entretenir de ces sujets.

Au milieu de cette année 2023, je voudrais insister sur deux aspects.

Comme vous l’avez rappelé, quatre événements majeurs vont nous obliger à prendre position. Il y a bien sûr le 30^{ème} anniversaire de la loi. Il y a également les Jeux olympiques et paralympiques de Paris de 2024. Je rappelle que le français est à l’égal de l’anglais comme langue olympique et nous devons donc veiller à ce que notre langue soit utilisée à égalité de l’anglais dans toute la communication des Jeux. Le Parlement a sur ce sujet un rôle essentiel à jouer : il faut que l’Assemblée nationale et le Sénat ensemble adoptent une résolution demandant au Gouvernement de faire respecter ces dispositions de la charte olympique, qui datent de 1920 et non pas de la loi Toubon... Par ailleurs, nous aurons un sommet de la francophonie en 2024. Enfin, à la fin de l’année 2023, se tiendra la coupe du monde de rugby. Or, il s’agit d’un événement extrêmement populaire et ce sport est marqué par l’utilisation intensive de l’anglais. Certains rugbymen ont même le snobisme d’utiliser l’anglais plutôt que le français du sud-ouest... Il faut aussi se servir de cet événement pour promouvoir le français. Plusieurs circonstances se présentent donc pour défendre la position du français mais aussi la diversité des langues. Je n’oublie pas non plus l’inauguration de la Cité internationale de Villers-Cotterêts.

S’agissant de la loi du 4 août 1994, quatre points méritent d’être étudiés de près.

Il faut d’abord déterminer si les sanctions prévues sont suffisantes et si elles sont suffisamment appliquées. La réponse est à l’évidence négative. Néanmoins, l’ancien Garde des sceaux que je suis sait que les magistrats font ce qu’ils veulent et que la séparation des pouvoirs et l’indépendance de la justice sont des principes au moins aussi importants que l’objectif de défense de la langue française. Afficher dans la loi une très forte augmentation

des sanctions n'aboutirait pas nécessairement à leur meilleure application. Le Parlement pourrait néanmoins prendre des initiatives sur ce sujet.

Par ailleurs, je rappelle que le Conseil constitutionnel, saisi par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale de l'époque avait déclaré non conforme l'article 2 de la loi du 4 août 1994, qui concernait l'application de la loi aux communications privées. Il est probablement impossible de surmonter cette jurisprudence constitutionnelle, mais il faudrait trouver les moyens de mettre néanmoins en œuvre certains des éléments de cet article 2.

Il conviendrait ensuite de mener un travail sur le contenu de la langue. Je songe au travail formidable mené sur la terminologie. J'ai ici un document publié par la commission d'enrichissement de la langue française sur cinquante termes inventés entre 1972 et 2022. Sont ainsi mentionnés l'écocide, le crédit-bail ou encore la bienveillance animale. Il s'agit des mots du français de tous les jours, ce n'est pas destiné aux académiciens.

Enfin, ma dernière remarque sera évidente. Il faut adapter la loi à l'ère du numérique, des algorithmes et de l'intelligence artificielle. Il reste notamment à déterminer si l'intelligence artificielle générera du français, du nouveau français ou du *globish*. Il est capital que le souci de la langue apparaisse dans les textes destinés à l'économie numérique examinés au Parlement. Plus largement, il ne faut pas oublier un chapitre numérique dans le cas d'une révision de la loi du 4 août 1994.

Je suis très heureux de parler de ces sujets avec vous et je terminerai en rappelant que nous sommes la 4^{ème} ou la 5^{ème} langue la plus parlée dans le monde. Un grand nombre de pays sont marqués par l'usage du français et ce n'est pas seulement un phénomène post-colonial. Au-delà de la francophonie, il s'agit de veiller à tenir notre rang partout où il y a des hommes et des femmes qui pensent que s'exprimer en français est mieux, sinon aussi bien, que de s'exprimer dans d'autres langues, et notamment dans la langue des publicités.

M. Paul de Sinety. – Merci monsieur le Président. C'est un grand honneur pour moi de m'exprimer après monsieur le ministre Jacques Toubon, à qui nous devons tout en ce qui concerne le cadre légal et la possibilité de pouvoir s'exprimer et d'accéder à des informations en français.

Je ne ferai pas un long exposé, l'objet de cette rencontre étant d'engager un dialogue avec vous. Je rappellerai simplement que l'État est engagé pour mettre en place une politique publique en matière linguistique à travers l'action de la délégation générale à la langue française et aux langues de France. Sa mission est précisément d'animer cette politique et la délégation contribue pleinement au projet formidable de la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts. Ce projet a pu être décrié mais a aussi été vivement encouragé. Il est appelé à illustrer les réalités de notre politique en matière linguistique.

Je voudrais aussi rappeler brièvement que la délégation générale à la langue française et aux langues de France est une administration de mission, placée auprès de la ministre de la culture, Mme Rima Abdul Malak. Elle veille à l'emploi en France du français - langue de notre République comme le précise l'article 2 de notre Constitution. Comme l'a rappelé Jacques Toubon, cette délégation contribue également à un enrichissement de notre langue, à travers un remarquable travail de terminologie, dont vous avez quelques exemples dans les brochures qui vous ont été distribuées.

Notre mission est aussi d'assurer la promotion des langues de France. On entend par là les langues régionales et les langues non territoriales, qui font partie du patrimoine de notre pays selon l'article 75-1 de notre Constitution. Nous contribuons également avec l'ensemble des services du ministère de la culture à la diffusion de notre langue et de la francophonie dans le monde.

Je trouve très intéressant le choix de la thématique de cette audition autour de la francophonie. Vous nous avez invités d'abord à parler de l'objet de la langue. C'est bien la langue qui fait la francophonie. S'il n'y a pas de politique concertée avec les autres ministères, au premier rang desquels se trouvent les ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'éducation, il ne peut pas y avoir d'espace ni de dialogue francophones. Il ne peut y avoir de politique linguistique qui ne soit globale, croisant les approches nationales et internationales.

Vous avez souhaité nous interroger notamment sur le calendrier des grands événements, en fonction d'un contexte « socio-économique, technologique, culturel et géopolitique sur la francophonie et ses contours ». Je rajouterai un enjeu à notre réflexion : le défi de l'intelligence artificielle, déjà esquissé par Jacques Toubon. Le grand défi de l'innovation pose la question de l'avenir de notre langue et plus largement du plurilinguisme. Comment l'Europe, la France et les espaces francophones vont-ils réagir face à ce défi de l'intelligence artificielle ?

S'agissant des Jeux olympiques et paralympiques, nous avons mis en place avec nos collègues du ministère des sports, le 22 novembre dernier, un groupe de travail interministériel et interinstitutionnel intitulé « Le français, langue du sport et de l'olympisme en France et dans le monde ». Ce groupe de travail associe des représentants des ministères de la culture, des sports, de l'Europe et des affaires étrangères, de l'éducation nationale et de la jeunesse, de la délégation interministérielle des Jeux olympiques et paralympiques, du Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO), des associations représentant les collectivités et les réseaux territoriaux et de l'ensemble des fédérations sportives.

Être vigilant est nécessaire pour que le français soit, au même titre que l'anglais, la langue de ce grand rendez-vous. Mais pour être encore plus concret, quatre thématiques ont été retenues pour agir et déboucher d'ici la fin de l'année sur des livrables et des recommandations. Les titres de ces thématiques sont évocateurs : « Entreprises du sport et francophonie », « Ressources pédagogiques au service des francophones ». Des « lexicosport » (« parlez-vous sport ? », « parlez-vous *break* ? ») ont été établis pour exprimer en français les réalités les plus contemporaines des disciplines sportives, et notamment du sport urbain. Des applications et des sites internet ont également été lancés pour que ces vocabulaires soient accessibles et empruntés par le plus grand nombre. Enfin, les collectivités territoriales seront mobilisées pour valoriser la langue française dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques.

Ces actions s'inscrivent dans le plan Héritage, dans le cadre des grands rendez-vous sportifs qui vont être mis en œuvre en France. Elles sont appelées à devenir pérennes pour pouvoir être diffusées lors des prochains rendez-vous des Jeux olympiques et paralympiques. Je pense notamment aux rendez-vous de Los Angeles.

Le deuxième grand défi qui nous mobilise pleinement est celui de l'intelligence artificielle. Aujourd'hui, les technologies de la langue, les interfaces hommes/machines de l'intelligence artificielle prennent une place de plus en plus importante dans notre société.

Une part croissante des contenus que nous lisons et entendons sont produits par des machines, d'autant plus avec la banalisation des agents conversationnels, comme ChatGPT, dont les cas d'usage sont sans limite et pour certains fortement médiatisés et problématiques. Nous devons réfléchir à l'avenir et à la forme des langues, qui se joue pour l'essentiel aujourd'hui à travers ces technologies.

C'est pour cette raison que le ministère de la culture, en lien très étroit avec le ministère de l'économie, le secrétariat d'État à la transition numérique et le coordinateur national pour l'intelligence artificielle, projette de réaliser un centre de références des technologies de la langue, intitulé *Lingua*, dédié au secteur du traitement automatique des langues, pour mieux accompagner le monde académique et industriel français, en particulier les près de 200 jeunes pousses qui représentent un savoir-faire d'excellence en France et que nous devons à tout prix accompagner. Ce centre, dont l'amorçage est prévu sur des crédits France 2030, pourrait être mis en lien avec le projet de la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts en 2025.

Il faut aller plus vite, plus haut, plus fort ou *citius, altius, fortius*, pour parler latin. Le marché des technologies est estimé, en 2022, à 341 milliards de dollars et est promis à une croissance annuelle de 27,6 % d'ici 2030 selon une étude de *Market Research Future* de septembre 2022. Ces chiffres précèdent l'arrivée de ChatGPT et sont donc très largement sous-estimés. Les acteurs majeurs aujourd'hui sont américains. Nous ne pouvons réagir de façon concrète et crédible qu'avec l'appui de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle, à la demande de Bruxelles, nous étudions la possibilité de la création d'un consortium industriel européen dédié aux technologies de la langue, qui permettra de développer des outils souverains et compétitifs, prenant en compte les spécificités linguistiques de chaque pays, naturellement en les conciliant avec nos enjeux de faible consommation énergétique. Notre pays possède des atouts extraordinaires pour se positionner comme chef de file européen : des infrastructures comme le super ordinateur Jean Zay, une formation parmi les meilleures au monde de mathématiciens (on ne compte plus le nombre de médailles Fields françaises) ou encore des institutions de recherche dynamiques et pertinentes. Nous disposons d'un cadre idéal pour faire de l'intelligence artificielle européenne.

Il y a également un autre sujet, qui concerne la diffusion sur internet de nos savoirs en langue française, à commencer par les contenus scientifiques. Nous allons réaliser une mission sur la découvrabilité des contenus scientifiques en français. Cette mission sera inscrite dans la prochaine rencontre alternée des deux Premiers ministres français et québécois d'ici la fin de l'année. Elle devra aussi déboucher sur des recommandations très concrètes pour permettre que notre langue soit encore une langue de diffusion, une langue d'influence et lui assurer ainsi, à travers l'ensemble des objets connectés et numériques, une pérennité crédible.

Vous m'avez interrogé sur le projet de Villers-Cotterêts, qui est selon moi une formidable opportunité pour incarner cette politique de la langue. Comme l'avait rappelé devant vous Philippe Bélaval, il s'agissait d'un projet de restauration du patrimoine. Le château de Villers-Cotterêts était l'un des plus grands scandales du patrimoine en France. Grâce à l'action décisive de l'État, le Centre des monuments nationaux a pu relever l'ensemble des bâtiments, afin d'y installer - suivant le souhait formulé par le Président de la République lors de son discours de mars 2018 sous la coupole de l'Institut de France - la Cité internationale de la langue française.

C'est une véritable opportunité qui permettra d'aller dans quatre directions pour notre politique linguistique. La première est celle d'une langue française comme langue de cohésion. Le territoire de Villers-Cotterêts, comme vous le savez, est marqué par un taux d'illettrisme important, à 13 %, soit près du double de la moyenne nationale. Le sud de l'Aisne est également marqué par le chômage et par un sentiment persistant de relégation au sein de la population. Comme cela a déjà été entrepris depuis deux ans, il s'agit de mettre en place des actions concrètes pour permettre aux habitants de ce territoire une meilleure appropriation de ce projet, en leur donnant la possibilité de mieux maîtriser la langue française et de mieux y adhérer, à travers des programmes, des appels à projet, des festivals de la langue française... Bref, il s'agira de doter Villers-Cotterêts d'un équipement linguistique, de la même façon qu'un établissement culturel est doté d'un équipement culturel.

Le deuxième objectif linguistique de Villers-Cotterêts est de faire de la langue française une langue de création et d'attractivité. Cela passe par des résidences, une programmation culturelle, et par l'invitation de chercheurs et de créateurs qui ont pour matériaux premiers la langue française et la francophonie. C'est un enjeu très important pour l'attractivité au niveau international. Vous savez que l'organisation internationale de la francophonie et sa secrétaire générale Louise Mushikiwabo ont déjà signé des accords de partenariats avec le Centre des monuments nationaux. De nombreux échanges ont déjà lieu avec un grand nombre de partenaires francophones, avec le Québec et le Canada tout particulièrement.

Le troisième grand enjeu de politique linguistique est celui de la langue française comme langue d'innovation. J'en reviens ainsi au sujet qui doit nous mobiliser sur l'intelligence artificielle et le traitement automatique des langues.

Le choix de Villers-Cotterêts est aussi un choix très symbolique. Outre le fait qu'il s'agisse du lieu où fut signée l'ordonnance qui fit de la langue française la langue du droit, cette région est marquée par des difficultés socio-économiques. C'est aussi un grand défi à relever car c'est la première fois qu'on réalise une cité dédiée à la langue française. Il peut y avoir, comme pour tout enfantement, quelques difficultés et hésitations. Mais l'ambition est forte et d'importants moyens humains et financiers ont été engagés pour réussir cette entreprise. C'est une aventure passionnante, qui aura d'ailleurs pu influencer d'autres pays. Je songe ainsi à l'Espagne, où un centre dédié aux langues espagnoles est en cours de réalisation dans la vallée de la Rioja, avec un important investissement de l'État espagnol. Je pense aussi à l'initiative prise en Italie pour réaliser un centre de langue italienne, non loin de Florence. Les Allemands sont également très attentifs à ce sujet. Ces exemples prouvent qu'avec l'initiative de la Cité internationale de la langue française la France joue un rôle moteur pour engager et faire prendre conscience à nos partenaires les plus proches de l'urgence d'une politique linguistique.

Le ministre Jacques Toubon a rappelé l'importance du cadre légal ; je n'y reviendrai pas. Je citerai seulement quelques chiffres. Selon une récente enquête que nous avons commandée au Credoc, l'importance de ce cadre légal est bien prise en compte par nos concitoyens. Plus de deux tiers des Français sont attachés à la loi Toubon. Plus de la moitié des Français interrogés se voient gênés et agacés et d'une certaine façon discriminés lorsque l'on s'adresse à eux dans une autre langue que la langue française. La raison en est qu'il en va de la cohésion et du sentiment d'appartenance.

Les réussites sont notables : le cadre légal, l'obligation de traduire en français tous les produits de consommation, les dispositions sur la sécurité et la santé de nos concitoyens...

Si l'on s'intéresse aux manquements de la loi du 4 août 1994, ceux-ci sont d'autant plus notables qu'ils sont particulièrement voyants. Ils concernent l'affichage publicitaire, le numérique, certaines ambiguïtés rédactionnelles, notamment sur l'article 14 portant sur les marques employées par les personnes publiques. Mais ces difficultés d'application n'empêchent pas la délégation générale à la langue française et aux langues de France d'agir en faveur du cadre légal. Nous sommes pleinement engagés dans un effort d'information et de sensibilisation au respect des principes de la loi Toubon, qui vise à responsabiliser les acteurs concernés, au premier rang desquels se trouvent les organismes publics.

Nous avons engagé un dialogue très étroit avec des instances de régulation, comme l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) ou l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP). La journée du 21 mars, à laquelle M. Toubon avait participé, ouverte par Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État, rassemblant plus de 450 participants à l'Institut de France, a permis de diffuser et de promouvoir ce rapport à la langue française. Elle a montré à quel point la société civile est engagée pour que vive ce cadre légal.

Il y a des champs prioritaires d'intervention : les sciences, la recherche, l'enseignement supérieur, la découvrabilité des contenus en ligne, le sport et l'olympisme, l'emploi du français dans les secteurs publics, les administrations, les grands institutions et les collectivités. Nous avons d'ores et déjà renforcé notre action au plan interministériel avec la mise en place de lettres de mission auprès du réseau des hauts fonctionnaires à la langue française, qui ne sont plus seulement chargés de l'enrichissement de la langue mais sont également chargés de la veille pour que le cadre légal soit respecté au sein de leurs ministères et des services publics.

Enfin, nous avons publié ce nouveau rapport au Parlement sur les politiques en faveur du français et du plurilinguisme. Il vise, avec une éditorialisation très claire, à informer le mieux possible la représentation nationale, mais aussi plus largement les élus et les décideurs, pour leur faire passer le message essentiel que la langue française est un objet politique.

M. Yan Chantrel. – Merci à vous pour ces très larges et très riches explications. Je veux saluer le travail effectué par la délégation générale pour la défense et la valorisation de notre langue.

Nous avons en effet relancé le groupe d'études sur la francophonie. Nous avons identifié de nombreux champs. Vous avez rappelé les obligations de concertation en matière de politique de francophonie ; elle ne doit pas être limitée à un seul ministère. On constate un manque de stratégie et de vision pour permettre de mieux exploiter en termes économiques, culturels, universitaires l'espace que représente la francophonie. D'après différentes sources, on évalue à 700 millions le nombre de francophones en 2050. 85 % d'entre eux seront en Afrique, la majorité sera très jeune et elle s'informerait massivement sur les réseaux sociaux, où peuvent être diffusés des messages qui ne sont pas toujours très favorables à la France... Il faut permettre de créer un sentiment d'appartenance à cet espace vaste qu'est la francophonie.

Je rappelle que nous disposons d'un réseau très dense, avec des établissements d'enseignement partout dans le monde. Dans ceux-ci, deux tiers des personnes inscrites ne sont pas françaises, mais sont des résidents locaux. Je n'oublie pas les Alliances françaises, les Instituts français qui permettent à beaucoup de personnes d'apprendre le français. Nous y faisons la promotion des études supérieures en France à travers Campus France.

Notre grande difficulté est que nous avons une politique de visas qui va à contre-courant de tous ces investissements. Notre politique est quasiment schizophrénique. Nous formons massivement, mais nous refusons ensuite à ces personnes de suivre des études supérieures en France. Imaginez l'humiliation que subissent ces personnes ! Elles se tournent alors vers d'autres pays, en commençant par le Royaume-Uni et le Canada, qui les accueillent à bras ouverts, heureux de pouvoir bénéficier de personnes formées par le système français. Les visas sont désormais entre les mains du ministère de l'intérieur. Ce n'était pas le cas auparavant. Pendant de très nombreuses années, il s'agissait d'une attribution du ministère des affaires étrangères.

M. Jacques Toubon. – Cela date de 2008 et d'une décision de Brice Hortefeux.

M. Yan Chantrel. – Si l'on veut une vision et une politique de développement dans cet espace, qui peut être un levier économique - Jacques Attali rappelle que 8 % de la population potentielle se trouverait dans l'espace francophone -, il faut assurer des politiques cohérentes en la matière et non contre-productives. On le voit aussi avec la politique des visas au Maroc. Ce n'est pas le seul pays concerné. Je fais beaucoup de déplacements dans l'espace francophone en tant que parlementaire représentant les Français établis hors de France. C'est toujours un crève-cœur de voir ces personnes amoureuses de la France – souvent des chercheurs et des artistes –, qui ne peuvent pas aller dans notre pays, simplement pour des questions de visas alors qu'ils rejoignaient la France sans aucun problème les années précédentes.

Vous avez également soulevé un autre point, qui est encore minoré en France. Il s'agit de la découvrabilité des offres culturelles francophones sur les plateformes numériques. Il y a une invisibilisation de l'offre culturelle en français sur Netflix et Disney + notamment. Nous n'avons pas la maîtrise sur leur algorithme. Ce qui compte n'est pas tant la présence de contenus francophones dans les catalogues - qui sont très importants - mais d'assurer que ces contenus soient visibles. Le Canada a récemment voté la loi C11 qui oblige les plateformes et les réseaux sociaux à promouvoir le contenu canadien et également à y contribuer. Si on veut valoriser l'espace francophone, il faut valoriser sa diversité de contenus. Avez-vous une réflexion sur ces sujets ? La technique semble aller plus vite que le législateur, avec notamment l'intelligence artificielle qui accélère encore plus les enjeux liés au numérique. Avez-vous des propositions pour valoriser les productions francophones et en améliorer la visibilité sur les plateformes ?

M. Pierre Ouzoulias. – Mon propos concernera l'usage du français dans la science. Nous le savons, la langue n'est pas seulement un vecteur de communication, elle est aussi un mode de réflexion. Les langues ne sont pas totalement interchangeables. Comme vous l'avez justement rappelé, la langue est vivante quand elle est utilisée dans tous les secteurs de l'activité humaine. Avec ma collègue Laure Darcos, nous avons inscrit dans la loi de programmation de la recherche plusieurs dispositifs sur l'usage du français. Leur mise en œuvre par les opérateurs de la recherche est quasi nulle. De grands dirigeants de la recherche nous ont expliqué que la bataille du français était perdue et qu'il fallait accepter que les chercheurs s'expriment en anglais.

La raison ne tient pas à la diffusion. Même en étant critique avec l'intelligence artificielle, il faut convenir que n'importe quel article peut être traduit en français afin d'en comprendre l'essentiel. La raison tient plutôt à la domination anglo-saxonne sur les vecteurs de la publication scientifique. De grandes revues tiennent complètement le marché de la

publication et ne souhaitent pas ouvrir leurs colonnes à d'autres langues que l'anglais – ou plutôt que le *globish*.

Pour que la France redevienne une langue scientifique – ce qu'elle a été pendant longtemps – tout un travail doit être mené sur l'économie de la publication, qui réclame des efforts importants. Cela implique un changement total de la part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre de l'évaluation des travaux scientifiques. Nous avons essayé de le faire à la commission à propos du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres). Nous aurions besoin de votre relais pour expliquer que cela n'est pas accessoire, mais bien fondamental pour l'usage du français.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je voudrais saluer Jacques Toubon et le travail immense et fondateur réalisé avec sa loi, qui est une référence. Peut-être négligeons-nous de faire vivre plus souvent cette loi pour promouvoir et défendre notre langue.

Certes, le Gouvernement a des projets tels que Villers-Cotterêts. Mais je m'interroge sur la cohérence des actes. Pas plus tard que la semaine dernière, le slogan retenu par le ministère des affaires étrangères pour la promotion de l'attractivité de notre économie est « *Choose France* », comme si « Choisissez la France » n'était pas assez transparent... Ce n'est pas la première fois qu'il y a de la part de ce ministère ce genre de positionnement. J'avais, il y a deux ans, eu l'occasion de m'en ouvrir à Jean-Yves Le Drian. Le tir n'a pas du tout été corrigé. Je sais que M. de Sinety était monté au créneau.

La francophonie numérique doit, selon moi, passer des investissements à réaliser en France, mais aussi et surtout en Europe, en faveur des nouvelles technologies. Nous sommes bien sûr très en deçà des États-Unis en la matière et nos investissements se sont réduits comme peau de chagrin ces dernières années. Dans le plan d'action 2030 « Une boussole numérique pour l'Europe », il n'y a pas de dispositif prévu sur ce sujet. Dans le cadre du sommet de l'avenir, qui se tiendra en septembre 2024 à l'initiative du Secrétaire général de l'ONU, il a été proposé la signature d'un pacte numérique mondial. Une grande concertation a été lancée avec les gouvernements, la société civile et les entreprises. L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) a interrogé l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) sur ce sujet. Nous devrions tous collectivement s'emparer de cette perspective pour faire vivre les valeurs de la diversité linguistique.

Mme Laurence Garnier. – Merci à M. Toubon et à M. de Sinety de nous avoir fait partager ce matin cette passion de la langue française.

Je voudrais revenir sur la place du français dans l'entreprise, qui me paraît un enjeu absolument majeur. Je suis issu du monde de l'industrie automobile française, qui est touchée comme toutes les industries par les anglicismes qui l'ont envahi au cours de ces dernières décennies. L'enjeu est particulièrement fort car derrière les changements de mots, il y a des changements de pratiques, de méthodes, de « management » – je ne sais pas quel terme académique conviendrait – et de culture d'entreprise.

Vous avez sans doute lu l'excellente pièce *Par-dessus bord* de Michel Vinaver, qui décrit magnifiquement comment une entreprise qui veut vendre du papier toilette bleu-blanc-rouge finit par céder à l'anglicisation des pratiques et des méthodes. Je n'en dis pas plus, ne voulant pas « *spoiler* » la pièce ...

Quels outils concrets pouvez-vous mettre à disposition des entreprises françaises qui voudraient s'emparer de ces enjeux ? Nous avons évoqué l'État et les collectivités mais qu'en est-il des entreprises ? Quels moyens peuvent leur être apportés pour développer l'amour de la langue française et de la culture de l'entreprise à la française ?

M. Paul de Sinety. – Madame la sénatrice, je ne vais pas divulguer ma réponse !

M. Olivier Paccaud. – Merci messieurs pour vos propos passionnants.

Pour faire plaisir à ma collègue Catherine Morin-Desailly, je dirais que la « *start-up nation* », chère à un éminent Français, peut être fière de sa langue. Ce n'est pas seulement un trésor patrimonial, c'est aussi un vecteur d'influence et de rayonnement international. C'est une véritable arme en matière de « *soft power* » - il faudrait bien sûr utiliser un autre terme.

J'ai beaucoup apprécié votre développement sur Villers-Cotterêts. Il se trouve que je suis élu de l'Oise, département limitrophe de l'Aisne où se trouve cette ville. Vous avez commencé en précisant qu'il s'agissait d'une zone un peu « arriérée », bien que vous ayez corrigé votre propos par la suite. N'oubliez pas que près de Villers-Cotterêts se trouvent Château-Thierry, ville de naissance de La Fontaine, Pierrefonds, Compiègne... Vous avez insisté sur le rôle que les collectivités locales peuvent désormais avoir en matière de soutien à la langue. Je citerai le très beau festival « Paroles », créé récemment par l'agglomération de la région de Compiègne et par les communautés de communes Retz-en-Valois et des lisières de l'Oise.

Il est vrai que le projet de Villers-Cotterêts est épatant et j'ai moi-même été bluffé. Cela va être un outil formidable pour développer la francophonie et disposer d'un site fixé dans la pierre. J'ai regardé avec un peu de malice le livret que vous nous avez distribué. J'ai appris qu'on disait pause au lieu de *freeze* et qu'en français on disait break au lieu de *breakdance*...

Ma question, plutôt anecdotique, concerne les acronymes. Notre langue les multiplie. Certes, ils ne sont pas nés avec le XXI^{ème} siècle - mon ami Pierre Ouzoulias pourra vous parler du SPQR, *Senatus populusque Romanus*. Mais aujourd'hui ces acronymes se trouvent partout. Selon vous, cette submersion d'acronymes contribue-t-elle à un enrichissement ou à un appauvrissement de la langue ?

Mme Elsa Schalck. – Monsieur le ministre, monsieur le délégué général, c'est à mon tour de vous remercier pour vos propos et pour votre engagement pour la promotion et la défense de notre belle langue française. Nous le savons, notre langue est partie intégrante de notre identité, de notre patrimoine, de notre culture. Elle constitue également un facteur de cohésion au sein de notre société, elle permet de créer des liens et facilite les compréhensions et les échanges.

Je salue ici l'existence de notre groupe d'études sur la francophonie. La langue française, parlée par plus de 320 millions de locuteurs principaux, est la cinquième langue au monde. Des institutions comme l'Assemblée parlementaire de la francophonie œuvrent pour que perdure ce patrimoine commun et sensibilisent les jeunes générations à l'apprentissage de la langue française. Sur le plan national, nous voyons bien comment la loi Toubon a permis de

garantir fortement à nos concitoyens un droit au français, dans la vie au quotidien, au travail, mais également afin de rendre la langue française accessible.

Vous avez évoqué les enjeux du numérique et de l'intelligence artificielle mais nous voyons aussi les atteintes portées à langue française par les anglicismes. Je voudrais vous sonder sur une autre atteinte, celle du développement de l'écriture dite inclusive. À titre personnel, je considère que l'écriture inclusive exclut davantage qu'elle n'inclut. Pourtant, nous la voyons fleurir de plus en plus. L'actualité récente nous livre encore une parfaite illustration. Dans le cadre d'un examen universitaire, des pronoms qui n'existent pas ont été utilisés. L'écriture inclusive se retrouve dans de plus en plus de documents officiels de municipalités. Je la vois même fleurir dans des règlements intérieurs de la ville de Strasbourg. Je vois bien, avec l'utilisation du point médian, à quel point l'écriture inclusive complexifie notre langue et la rend peu accessible. Je m'inquiète vraiment de cette évolution. Je voudrais donc vous entendre sur point, d'autant que M. de Sinety a parlé d'une érosion de notre langue. Je n'oublie pas enfin la lutte contre l'illettrisme.

M. Max Brisson. – En préambule, je voudrais dire mon respect et mon admiration pour monsieur le ministre et ma reconnaissance pour le travail de monsieur le délégué général.

À l'exception d'Elsa Schalck, je trouve mes collègues relativement « soft » - si j'ose dire - dans leurs interventions. Je suis stupéfait du décalage entre le discours tenu ici et la réalité. Je doute qu'un renforcement du cadre légal (encore faudrait-il qu'il soit appliqué, comme l'a rappelé M. Toubon) ou des outils (comme évoqué par Laurence Garnier) puissent suffire s'il n'y a pas de volonté politique. Je suis choqué de l'abandon de toute volonté de défense de la langue française d'une grande partie de nos élites.

Vous avez parlé de langue de cohésion. Je voudrais bien vous suivre, à condition que ceux qui tiennent le haut du pavé médiatique - que ce soient les élites politiques, économiques, culturelles ou universitaires - montrent l'exemple. Le dernier snobisme est aujourd'hui de parler anglais. Avec tout le respect que j'ai pour vous M. de Sinety, il me semble que votre discours sur la cohésion reste très éloigné des réalités. Cela nous rappelle une vérité, que j'ai connue en tant qu'élus du pays basque : dans les rapports linguistiques, il y a les dominants et les dominés. Il y a des rapports de force, qui ne seront à notre avantage que s'il y a une forte mobilisation politique. S'il n'y a pas de mobilisation de nos élites, s'il n'y a pas de prise de conscience, je doute que les moyens qui sont les vôtres, M. le délégué général, soient à la hauteur du défi qui est le nôtre. Comme le rappelait Jacques Chirac en son temps, il s'agit d'un défi pour la diversité culturelle de notre monde et donc pour sa richesse.

M. le ministre, vous êtes l'auteur d'une loi qui fêtera bientôt ses 30 ans. Vous connaissez bien les Pyrénées Atlantiques, pour y avoir servi. Permettez-vous de vous signaler que la loi Toubon m'a laissé parfois un goût amer. Je l'ai vu servir par des hauts fonctionnaires parfois avec zèle quand il s'agissait d'imposer la langue française face aux langues régionales. Je voyais rarement ce même zèle quand il s'agissait de combattre la domination anglaise sur la signalétique dans les rues de Pau ou de Bayonne. Haro sur le basque ou le gascon et larges facilités données à l'invasion de la langue anglaise, pourvu que le business puisse fonctionner !

Je suis persuadé que la loi Toubon-Lamassoure a été largement détournée de sa finalité par des fonctionnaires zélés au nom d'un jacobinisme dépassé. Nous aurions pu pourtant nous retrouver autour d'un combat pour la diversité. Le combat pour nos langues de

France et celui pour la langue française constituent un seul et même combat, celui du pluralisme, pour un monde de diversité et non un monde dominé par le *globish*.

M. Bernard Fialaire. – Dans le prolongement des deux dernières interventions, je souhaiterais reprendre votre rapport sur la langue française. Vous y indiquez que la loi Toubon érige la langue française comme « la langue de l’enseignement, des examens et concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d’enseignement ». Or, il me semble que l’article 11 de la loi Toubon, qui contenait ces dispositions, a été abrogé. Je souhaiterais donc savoir ce qu’il en est aujourd’hui pour ces obligations d’utilisation de la langue française, alors même que la liberté académique s’applique également.

M. Jacques Gersperrin. – Je voudrais aller dans le sens de Max Brisson.

La création de la Cité internationale de la langue française devait coûter 185 millions d’euros mais le chiffre est désormais passé à 209 millions d’euros. L’ouverture, prévue le 25 juin, est décalée. M. le délégué général, vous parlez d’un choix symbolique, sur un territoire ayant des difficultés socio-économiques, avec un maire – il ne faut pas l’oublier – appartenant au Rassemblement national. Je m’interroge : cette symbolique culturelle doit-elle avoir un coût aussi élevé ?

Vous parlez également de formidables opportunités. Le directeur de la Cité évoque, quant à lui, l’opportunité d’« avoir une excuse pour parler français ». Faut-il véritablement une excuse pour parler français et avoir un lieu pour pouvoir le faire ?

J’irai dans le sens de M. Toubon. Les Jeux olympiques seront un moment dédié pour parler français. Votre appel à une résolution du Parlement a bien été entendu. Faut-il augmenter les sanctions ? Je n’en suis pas persuadé. En revanche, les moments de réunion où les peuples se rencontrent peuvent être des moments formidables.

La question n’est pas seulement celle de la francophonie. C’est aussi parler français en France. Sous le prétexte de la liberté pédagogique, on laisse des chefs d’établissement ou des professeurs proposer des examens en écriture inclusive. Comment le créateur de loi du 4 août 1994 réagit-il ? Cela pose aussi des problèmes à tous nos élèves étrangers, qui doivent apprendre le français en écriture inclusive alors que notre langue est déjà compliquée.

M. le ministre, que reste-t-il de votre loi 30 ans après son adoption ? Vous avez indiqué votre regret sur les communications privées. Avez-vous d’autres regrets ? Avez-vous des pistes d’évolution ?

Mme Sylvie Robert. – Messieurs, je vous remercie pour vos propos.

Connaissez-vous le nom de la secrétaire d’État à la francophonie ? J’attends vos réponses... Je voudrais vraiment remercier le Président Lafon d’avoir organisé cette audition. Aujourd’hui, peu de monde considère l’enjeu de la langue comme un enjeu politique majeur. Nous perdons en influence, alors que la langue française est un élément de diplomatie culturelle extrêmement important. Or, personne ne s’y intéresse véritablement.

J’invite tous mes collègues à visiter le magnifique château de Villers-Cotterêts, superbement restauré. J’y ai passé deux jours et je trouve que c’est une réalisation absolument remarquable. Le chef de l’État a voulu que cette cité soit la quintessence de cet enjeu politique

de défense de nos langues en France. M. le délégué général, vous avez très justement rappelé les enjeux. Ils sont cruciaux. Il y a la question de l’ancrage territorial, de la création, de l’innovation. Quel est, selon vous, l’élément déterminant dans le projet de Villers-Cotterêts qui fera que le pari sera réussi ? Il devait y avoir un hôtel, il n’y en aura pas. Il n’y a pas non plus de résidence pour les artistes ou les chercheurs. Au regard du contexte extrêmement préoccupant, pensez-vous que ce projet pourra évoluer ?

M. Pierre-Antoine Levi. – Monsieur le ministre, la loi que vous avez mise en place il y a quasiment 30 ans, interdit l’usage de tout anglicisme par toute personne morale de droit public et toute personne privée chargée d’une mission de droit public. Cependant, avec l’ère numérique et la prévalence de l’anglais sur Internet, cette loi semble rencontrer de nombreux défis. Comment envisagez-vous l’application de cette loi à l’ère du numérique ? Pensez-vous que la loi Toubon mérite des modifications ou des adaptations pour répondre aux défis actuels ?

Ma deuxième question porte sur la publicité. La loi Toubon cible toutes les formes de publicité, à l’exception des communications par voie électronique. Cette exception semble de plus en plus problématique à mesure que les communications numériques deviennent un vecteur de plus en plus important pour la publicité et l’information. Messieurs, quelle est votre opinion sur cette exception ? Pensez-vous qu’elle devrait être abordée dans une future révision de la loi Toubon ? Si oui, comment imaginez-vous que cela pourrait être fait de manière à respecter à la fois la liberté d’expression et l’intégrité de la langue française ?

M. Cédric Vial. – Vous avez rappelé que la francophonie était rattachée au ministère des affaires étrangères. Ma question est simple, la réponse l’est peut-être un peu moins. Comment voyez-vous l’avenir de la francophonie, avec l’extinction progressive de l’influence française en Afrique ? Comment concilier une politique francophone efficace avec une perte d’influence importante sur le continent africain notamment, mais aussi dans l’Indo-Pacifique ?

On a parlé, sans utiliser le terme, de grand remplacement du français par l’anglais dans un certain nombre de domaines. L’anglais est-il encore l’ennemi comme au temps de l’adoption de la loi Toubon ou est-ce le français lui-même, avec les dérives de l’écriture inclusive ou encore les lacunes en orthographe ? La pratique du français en France ne pose-t-elle pas un problème majeur à la défense et à la promotion du français à l’extérieur de la France ?

Sur un ton plus sarcastique, je me demande si la première cible de la politique de la francophonie ne devrait pas être la politique intérieure plutôt que la politique extérieure. Faut-il rattacher la francophonie non plus au ministère des affaires étrangères mais au ministère de l’intérieur ?

M. Laurent Lafon, président. – La francophonie peut nous mener loin dans la réflexion politique et sociétale ! Ces nombreuses questions, aux sujets divers, montrent l’attachement de notre commission à ce sujet.

La présidence de la réunion est assurée par le vice-président, Max Brisson.

M. Jacques Toubon. – Vous avez abordé de nombreux sujets. J’apporterai mon opinion sur certains d’entre eux et je laisserai Paul de Sinety compléter.

Nous devons absolument appliquer notre politique de la langue au monde numérique. Vous êtes bien placés pour réfléchir soit à une extension de la loi Toubon, soit à de nouvelles dispositions. Il en est de l'intelligence artificielle comme de la langue d'Ésope ; elle peut amener le meilleur comme le pire. Je lisais récemment un article sur le travail fait avec l'intelligence artificielle sur les langues africaines. Avec ChatGPT, on envisage de lancer une entreprise de traduction automatique des 2000 langues africaines. On se retrouvera avec un outil qui permettra non pas d'amener à l'uniformisation, mais au contraire à la diversité. Nous avons un effort à faire pour que la francophonie, non seulement dépasse la diplomatie, mais entre également dans la technologie. C'est un des avantages de la Cité internationale de Villers-Cotterêts puisqu'y sera associée toute une politique d'innovation au service de notre langue.

Vous m'avez interrogé sur la politique des visas, notamment s'agissant de l'Afrique. Cela me remet en mémoire une conversation avec le Président Chirac lors d'une réunion de travail à l'Élysée en 1995. Abordant la question du droit des étrangers et des titres de séjour, Jacques Chirac se tourne vers moi et me dit « Mais pourquoi faudrait-il des papiers ? Pourquoi les Africains ne viendraient-ils pas en France comme ils le veulent ? ». Je lui réponds qu'il y a des règles, un droit à respecter. Il me coupe : « Arrêtez avec vos arguties juridiques ! ». Il avait une vision très universaliste. Aujourd'hui, nous avons pris le chemin inverse, en valorisant l'identitarisme, les frontières... Plus je fais de petites boîtes et plus celles-ci sont étanches, mieux je me trouve.

Je suis favorable au projet de Villers-Cotterêts et je pense, contrairement à ce que beaucoup craignent, que cela va réussir et que ce ne sera pas un château vide. Villers-Cotterêts, c'est aussi le général Dumas et Alexandre Dumas, soit l'auteur français le plus lu dans le monde. Il faut exploiter cette dimension, qui est extrêmement porteur. Il faut s'inspirer de la réussite du château de Chaumont, devenu un centre d'arts et de nature. À la différence de Villers-Cotterêts, Chaumont est un établissement public régional, ce qui explique probablement son succès. Nous pouvons nous inspirer de ce qui a été fait par sa directrice Chantal Colleu-Dumond.

Une question, qui est récurrente, a été posée sur la place du français dans les sciences et dans les revues scientifiques. Il est vrai que la loi Fioraso de 2013 a mis en cause l'article 11 de la loi du 4 août 1994. Un travail doit être fait et devrait passer par des moyens plus importants consacrés aux traductions. Je ne suis pas totalement pessimiste sur ce sujet et je pense que beaucoup de nos scientifiques et de nos chercheurs tiennent encore bon la rampe.

S'agissant de la communication institutionnelle, je vous renvoie à un travail réalisé par l'Académie française début 2022, mais publié seulement à la fin de l'année dernière. Je vous en livre un extrait : « Ainsi, la propagation massive et continue d'un vocabulaire anglo-américain souvent dénaturé, considéré à tort comme bien connu du public général et d'emploi quasi universel, a pour conséquence contradictoire le risque d'un appauvrissement en proportion du lexique français, et d'une discrimination croissante entre les publics. En effet, la volonté d'atteindre une « cible », paradoxalement aussi étendue qu'indifférenciée, procède d'une illusion : on ne touche en fait qu'une frange réduite, privilégiée, éduquée de la population, maîtrisant les langues étrangères et notamment l'anglais, seule une proportion restreinte des usagers et consommateurs étant en mesure d'appréhender pleinement le discours en vogue, sans pour autant unanimement l'apprécier. C'est justement dans l'insuffisante prise en compte des attentes et des possibilités du public le plus large que résident les difficultés constatées » par la commission de l'Académie française. »

Ce propos est tout à fait en phase avec ce que nous disons ce matin. La loi sur la langue n'est pas une loi élitiste, qui distinguerait les personnes parlant anglais - qui travailleraient - et les personnes parlant français - qui auraient le temps de lire le dernier prix Goncourt. Au contraire, cette loi est un instrument de cohésion, à destination du grand public. Je cite à nouveau le rapport de l'Académie sur la communication institutionnelle en langue française : « Il s'ensuit pour la population française et francophone le risque d'une double fracture linguistique : sociale d'une part, le fossé se creusant entre les publics, suivant qu'ils sont imprégnés ou non des nouveaux codes de langage, et générationnelle d'autre part, les plus jeunes étant particulièrement perméables aux usages numériques et mieux à même de les assimiler ».

Je voudrais indiquer que « spoiler » est, à l'origine, un mot français. On pourrait même le prononcer « s'poiler ». . . Plus de 60 % de la langue anglaise vient de l'autre côté de la Manche. Il y a donc une relativité à trouver dans la guerre des langues.

Je laisserai à Paul de Sinety le soin de parler de l'écriture inclusive. Ma loi, comme vous le savez, ne dit pas quel français il faut parler ; elle oblige seulement à parler français. Vous pouvez parler le français de la banlieue ou le français du Parlement – il est spécial et j'ai souvent eu beaucoup d'amusement à lire les comptes rendus parlementaires. Les fonctionnaires des comptes rendus ont eux aussi des tics de langage. Je songe ici aux comptes rendus analytiques, c'est-à-dire ceux qui consistent à retranscrire en dix lignes ce qui a pris une heure de débat. C'est un exercice intellectuellement et linguistiquement absolument fabuleux. Je rends hommage à ceux qui le font.

Je me bats contre tout fixisme en matière de langue. Le fixisme, c'est le déclin. Le mouvement, c'est l'avenir. Il ne faut pas que la promotion de la langue française soit l'apanage des conservateurs et que les progressistes soient contre. Cela m'avait d'ailleurs surpris que ce soit le groupe socialiste qui saisisse le Conseil constitutionnel en 1994, faisant tomber l'article 2. Cela m'avait d'autant plus étonné que cette loi était un avatar de la loi préparée par Catherine Tasca un an auparavant.

L'utilisation de l'anglais relève d'un certain snobisme. Il y a deux façons d'utiliser l'anglais. La première est un avachissement via l'utilisation de mots passe partout qui amène au *globish*. La seconde consiste à parler l'anglais des affaires et des personnes qui voyagent.

Je terminerai mes remarques en citant le philosophe Jacques Derrida : « C'est ma langue mais elle ne m'appartient pas ». Si l'on veut que le français soit porteur de notre nation, de notre citoyenneté, de notre politique, de notre économie, il ne faut pas qu'elle nous appartienne ; il faut que nous sachions qu'elle peut être utilisée par d'autres. Je pourrais aussi terminer avec les propos de l'académicienne Barbara Cassin : « Aujourd'hui, la loi Toubon, qui contraint à l'usage du français, favorise en même temps l'enrichissement terminologique et la traduction. La bague de fer, qu'est le français colonial, peut devenir butin de guerre et langue d'émancipation ». Je termine par là où j'ai commencé, c'est-à-dire en me tournant vers les 500, 600, 700 millions de personnes pour lesquels la langue française ne nous appartient pas et qui en seront les porteurs dans les décennies qui viennent.

M. Paul de Sinety. – Barbara Cassin fait partie du commissariat scientifique de la Cité internationale de la langue française, sous la direction de Xavier North, au côté duquel travaillent également Zev Gouravieh et Hassan Kouyaté, également directeur du festival dédié à la francophonie à Limoges. Contre l'idée naïve et dangereuse d'un fixisme de la langue, je trouve aussi intéressante une autre citation de Barbara Cassin : « Une langue pure, ça pue ».

Elle est plus triviale, vous m'en excuserez, mais elle montre bien que la langue est dans un mouvement permanent. Sans le dialogue qu'elle peut entretenir avec les autres langues, elle ne peut pas s'enrichir.

Je ne suis pas tout à fait de votre avis sur l'absence de vision globale concernant la stratégie de la politique de la langue et de la francophonie. Comme je l'ai rappelé, un plan très ambitieux a été prévu pour la langue française et le plurilinguisme, porté par le chef de l'État en mars 2018. Il propose, de façon concrète, un certain nombre de mesures à prendre pour faire vivre la langue dans une perspective d'ouverture, et dans une dynamique en faveur du plurilinguisme. C'est probablement la première fois depuis le général de Gaulle qu'un président de la République prend le sujet à bras-le-corps et tâche d'apporter des réponses. Il faut le saluer. Un travail interministériel renforcé se met en place, avec des réunions régulières. Nous travaillons très étroitement avec les services de la secrétaire d'État à la francophonie Chrysoula Zacharopoulou, qui fait un travail remarquable. Nous travaillons aussi étroitement avec le ministère de l'éducation nationale et avec les opérateurs en charge de ces sujets. Je vous invite à solliciter une autre audition concernant le bilan du plan présidentiel. Vous pourrez constater que nous avons beaucoup avancé sur un grand nombre de sujets.

S'agissant de l'usage du français dans les sciences, je ne considère pas du tout – à la différence peut-être d'autres voix – que la bataille soit perdue. Concernant les sciences humaines et sociales, je suis optimiste : la langue française restera un outil fondamental puisqu'elle constitue en tant que tel un objet de recherche. Dans les sciences exactes, on constate en effet un recul très fort de la pratique et de l'emploi du français. En vérité, ce n'est pas tant la diffusion des études en anglais qui me préoccupe, mais plutôt qu'on ne soit plus en mesure de créer en français. C'est la langue qui porte une vision du monde. À partir du moment où l'on n'a plus la capacité d'exprimer en premier dans sa langue les réalités les plus modernes, la langue s'étiole et se folklorise.

Il y a tout de même des signaux intéressants. Je songe à l'initiative d'Helsinki, prise en 2019, en faveur de la science ouverte, au nom d'une démocratisation et d'un partage des savoirs et du rôle du citoyen. Un certain nombre de pays, pourtant de tradition anglo-saxonne, ont demandé à ce qu'on puisse enfin traduire les communications savantes dans la langue de la personne à qui l'on s'adresse. Il y a une prise de conscience. Des pays qu'on n'attendait pas sur ce sujet, comme la Norvège, les Pays-Bas et les pays baltes, revendiquent désormais une réutilisation de leurs langues.

Par ailleurs, j'insiste également sur la mission sur la découvrabilité des contenus scientifiques que nous allons mettre en œuvre et qui s'inscrit dans le cadre d'un dialogue franco-québécois. J'en profite pour tirer mon chapeau au Québec, qui encore une fois est en avance sur ces sujets. Un ministère de la langue française y a été créé il y a un an. Le cadre légal y a été réformé, la loi 101 ayant été abrogée au profit d'une loi 96 beaucoup plus dynamique et contraignante quant à l'emploi du français. Notre mission commune devra permettre d'imaginer les conditions d'un espace collaboratif en langue française dans le domaine scientifique. Doivent être mis à disposition des outils de traduction automatique et des outils rédactionnels. L'avenir des sciences expérimentales exactes se jouera dans la capacité que nous aurons à favoriser la traduction en anglais en permettant aux chercheurs de reprendre la langue française comme langue de travail.

Dans le cadre de l'OIF, nous sommes tous engagés pour une stratégie numérique ambitieuse. J'ai évoqué la démarche entreprise au niveau européen. Nous allons également

adopter une démarche similaire au plan francophone. Le sommet de Djerba, à l'automne dernier, a donné comme perspective des objectifs très précis concernant la francophonie numérique et scientifique. Nous allons tenir ces objectifs. Ils seront valorisés lors du prochain sommet de la francophonie, qui se tiendra en France, notamment à Villers-Cotterêts.

Qu'est ce qui fera que Villers-Cotterêts sera une réussite ? Vous avez déjà un premier témoignage avec celui - enthousiaste - de Jacques Toubon, visiteur dont on ne peut pas douter de l'impartialité. Un sujet me paraît majeur, il s'agit du parcours permanent. Nous allons proposer sur 1 300 mètres carrés un parcours interactif dédié à la langue française, dans son histoire, dans son lien constitutif avec la nation, dans son expansion, dans son enrichissement grâce aux espaces des mondes francophones. Toutes leurs places seront aussi accordées au plurilinguisme ainsi qu'aux langues régionales.

M. le sénateur Brisson, je suis de votre avis : nous avons été beaucoup trop jacobins par le passé et nous avons eu tendance à considérer que les langues régionales étaient des patois. Il suffit de se référer à l'ouvrage tristement célèbre de l'abbé Grégoire de 1794 *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir le patois et d'universaliser l'usage de la langue française*. La machine jacobine a été extrêmement lourde et redoutable pour les langues régionales. Le projet de Villers-Cotterêts donne une place à la langue française, à son histoire, dans toute sa diversité (la francophonie) mais également dans son dialogue avec les autres langues, y compris et d'abord avec celles employées sur le territoire de la République.

Avec la création en mars 2022 d'un Conseil national des langues et cultures régionales, voulue par le Premier ministre Jean Castex, une nouvelle instance de dialogue entre les acteurs des langues régionales et l'État a été mis en place. Son secrétariat général a été confié à la délégation générale à la langue française et aux langues de France. Nous devons, à la fin du mois de juillet, tenir notre prochaine session, qui sera présidée par la ministre de la culture Rima Abdul Malak. Cette instance permettra d'accompagner des projets tangibles et concrets.

S'agissant de l'écriture inclusive, je me cantonnerai aux textes réglementaires. La circulaire du Premier ministre Édouard Philippe du 21 novembre 2017 promeut la féminisation des noms de métiers, le recours systématique à la double flexion dans les actes de recrutement et les avis de vacances publiés au Journal officiel, et exclut le point médian. L'irritant est bien le point médian et, sur ce sujet, les textes réglementaires sont très clairs. Par ailleurs, une circulaire du 6 mai 2021, provenant cette fois du ministre de l'éducation nationale Jean-Michel Blanquer, énonce les mêmes principes pour les actes administratifs et les pratiques d'enseignement et prohibe dans tous les cas le point médian. On en revient à ce qu'indiquait Jacques Toubon. Notre rôle n'est pas de nous prononcer sur le corpus d'une langue ni sur son illusoire pureté. Notre objectif est d'être vigilant afin que ce bien commun qu'est notre langue soit accessible et maîtrisable par tous. Or, le point médian constitue un obstacle indéniable à l'accès et à la maîtrise de la langue.

M. Max Brisson, président. – Il nous reste, monsieur le ministre, monsieur le délégué général à vous remercier pour cet échange de grande qualité.

Oui, la langue française ne nous appartient pas et appartient à l'humanité. Mais nous avons envers elle des devoirs particuliers. Oui, nous souhaitons tous la réussite de la Cité internationale de Villers-Cotterêts. Nous sommes capables, au sein de la commission de la culture du Sénat, de dépasser les oppositions partisans. Cela vous aurait été peut-être bien utile en 1994 !

Comme vous l'avez constaté, notre combat est commun pour une langue en mouvement, qui soit aussi une langue de cohésion. Nous ne souhaitons pas que la langue française, qui a longtemps été une langue d'unité, devienne une langue de fracture et de discrimination.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 11 h 30.

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 45.

Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous débutons cette matinée extrêmement riche, puisque trois textes sont inscrits à l'ordre du jour de notre réunion, par l'examen du rapport de notre collègue Jean-Raymond Hugonet sur la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle.

Je vous rappelle que l'examen de ce texte en séance publique est programmé lundi prochain, 12 juin, en second point de l'ordre du jour. C'est la raison pour laquelle nous serons contraints de nous réunir ce jour-là à 18 heures afin d'examiner les amendements de séance déposés sur ce texte.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle déposée par le président Laurent Lafon le 21 avril dernier. Un mois et demi seulement pour passer du projet à sa réalisation législative, on aurait aimé que sur ce sujet le Gouvernement fasse preuve de la même célérité !

Si je me réjouis de la rapidité d'action dont notre commission a fait preuve c'est véritablement qu'il y a urgence. On le mesure en effet chaque jour, le développement des plateformes de vidéos à la demande, des sites de partage de vidéos, des réseaux sociaux et des plateformes audio changent les usages mais également nos références culturelles et, peut-être même, notre façon de faire vivre notre démocratie. Pour une part croissante de nos concitoyens, la télévision et la radio ne sont, en effet, plus les principaux moyens de se divertir, de s'informer, de suivre des débats, de se cultiver...

Cette évolution pose question car ces nouveaux services pour l'essentiel délinéarisés sont également porteurs de valeurs qui peuvent ne pas être les nôtres concernant, par exemple, la laïcité, l'acceptation d'une certaine forme de violence, le rapport aux faits historiques ou même la préservation de l'environnement.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le modèle des médias généralistes a besoin d'une offre de programmes diversifiée pour assurer son financement et son attractivité. L'information, le documentaire, la culture coûtent cher. Leur place sur les médias publics et

privés dépend également de la présence de programmes puissants dans le sport, le cinéma et la création audiovisuelle pouvant drainer audiences et revenus publicitaires. La migration d'un nombre croissant de ces programmes attractifs sur les plateformes menace donc l'écosystème des médias et, à terme, leur pérennité mais également notre souveraineté culturelle et audiovisuelle.

J'ajoute que dans cette bataille qui a commencé le sort des médias publics et privés sont liés. Un jeune Français qui passe son temps sur Netflix, Tik Tok et Spotify est perdu pour France Télévisions et Radio France tout comme pour TF1 et NRJ...

Voilà pourquoi il est devenu urgent d'entreprendre une réforme du secteur des médias audiovisuels français afin, d'une part, de faire émerger des acteurs publics et privés disposant d'une taille critique et, d'autre part, de corriger certaines anomalies de la loi du 30 septembre 1986 qui freinent leur développement.

La proposition de loi revient donc tout d'abord sur l'organisation de l'audiovisuel public dans le droit fil des travaux menés par notre commission depuis 2015. Contrairement à ce que l'on pourrait croire en comparant l'audiovisuel privé et public, il y a également urgence à réformer ce dernier.

En effet, les audiences du service public sont plutôt bonnes mais ne nous trompons pas, comme les étoiles qui brillent encore mais sont déjà mortes au fond de l'univers, l'audiovisuel public est également menacé à brève échéance.

Les antennes de Radio France, par exemple, bénéficient d'un avantage comparatif exceptionnel en termes de nombre de fréquences FM qui leur permettent d'être bien mieux exposées que leurs concurrentes du privé, ce qui rend le groupe plus résilient ; mais Radio France subit de la même façon la baisse de la durée d'écoute.

Selon les chiffres officiels du ministère, la durée d'écoute par auditeur s'établissait en 2021 à 2 heures 42 minutes, contre 2 heures 52 minutes cinq ans plus tôt. L'écoute de la radio recule en particulier parmi les plus jeunes : en 2021, l'audience cumulée des 13-24 ans a reculé de 16 points de pourcentage en cinq ans (56 % en 2021), celle des 25-34 ans de 12 points de pourcentage (65 %). Le recul est plus modéré pour les tranches d'âge supérieures.

À noter également que les modalités d'écoute évoluent vers des supports numériques qui ont pour effet de désintermédier la relation entre la radio et les auditeurs et de favoriser la substituabilité avec les programmes des plateformes audio.

Le problème n'est pas différent pour les chaînes de télévision qui sont confrontées à une concurrence féroce de la part des plateformes de vidéo à la demande (SVOD). Cette concurrence a pour effet de tarir l'accès des chaînes aux séries et aux films américains qui deviennent de plus en plus des exclusivités des plateformes. Dans ce contexte, France Télévisions fait preuve, grâce à ses productions françaises, d'une certaine résilience qu'il ne faut néanmoins pas surestimer puisqu'elle tient au fait que ses programmes plaisent à un auditoire de plus en plus âgé. L'avenir du groupe public n'est donc pas davantage assuré.

Selon les données fournies par Delphine Ernotte, on peut même considérer que les perspectives sont déjà inquiétantes pour l'ensemble des chaînes puisque, sur le public jeune, les courbes se croisent en soirée entre les plateformes de vidéos (Youtube, Tik Tok...) et les

chaînes de la TNT. Si on tient compte des plateformes SVOD, on peut même estimer que la télévision hertzienne a déjà perdu une grande partie de la jeunesse aux heures de plus grande écoute.

Cette évolution a toutes les raisons de s'accélérer à mesure qu'émergeront les nouvelles générations avec comme perspective un effet « falaise » une fois que les jeunes d'aujourd'hui et leurs successeurs seront devenus majoritaires dans la population.

La situation est encore plus défavorable pour les chaînes privées qui ne peuvent s'appuyer sur une dotation publique conséquente pour investir dans la création et qui ont dû renoncer progressivement à l'essentiel de leurs droits sportifs au bénéfice des chaînes payantes et des plateformes. Ces chaînes privées connaissent depuis début janvier 2023 une baisse de leur chiffre d'affaires publicitaire de 7 % à 10 % en France et jusqu'à 15 à 20 % dans certains pays européens qui risquent de menacer à terme leur existence même.

Tous les médias audiovisuels sont donc obligés de repenser leur modèle, leur offre et leur organisation.

Comment expliquer cependant que près de dix ans après l'apparition de Netflix en France et des plateformes audio comme Deezer et Spotify, la télévision et la radio n'aient toujours pas réussi à réinventer leur modèle ?

Les erreurs d'analyse des dirigeants publics et privés permettent assurément d'expliquer une partie de ce phénomène. Les différents acteurs ont, en effet, mis du temps à comprendre qu'il leur fallait développer une offre attractive à 360° sur tous les supports. Ils ont engagé des projets avec plus ou moins de succès. M6 a ainsi été un des premiers acteurs à investir dans une plateforme de replay qui connaît un vrai succès. France Télévisions pour sa part n'a pas réussi à développer sa propre plateforme SVOD et la plateforme Salto créée conjointement avec TF1 et M6 n'a pas survécu à l'échec du rapprochement entre les deux groupes privés. Les grandes radios ont créé une application commune, Radioplayer, mais elles demeurent pénalisées par la pénurie de fréquences FM, des règles contraignantes en termes de mentions légales obligatoires sur la publicité et une réglementation très complexe et défavorable en matière de diffusion musicale.

Quand je dis que nos médias n'ont pas encore réussi leur mue, je me dois cependant de faire deux exceptions qui concernent Canal+ et Arte France.

Le groupe qui a historiquement développé la télévision par abonnement en France est probablement passé au bord de la faillite il y a 5 ans après l'échec de sa plateforme Canalplay. Mais il a réagi à temps en développant un nouveau modèle fondé sur un contrôle draconien des coûts, des créations originales de haut niveau, des accords de distribution nombreux avec les plateformes et l'agrégation de contenus diversifiés au sein d'une application (MyCanal) digne des plateformes américaines.

Arte France n'a pas suivi une stratégie très différente puisque la pertinence de son offre associée à son accessibilité sur tous les supports lui ont permis de renouveler son image et développer sa relation avec un public rajeuni.

Ces deux exemples qui concernent un acteur privé et un acteur public démontrent que le déclin n'est pas une fatalité. Des acteurs français peuvent relever le défi du numérique. Mais, pour autant, ces deux succès s'expliquent également par les particularités de ces deux

acteurs. Canal+ a bénéficié du soutien de son actionnaire pour investir dans la création, dans le sport et se développer à l'étranger tandis qu'Arte a bénéficié de son statut franco-allemand et de sa souplesse d'organisation pour innover et s'adresser aux publics les plus jeunes.

La présente proposition de loi vise à permettre aux grands acteurs publics et privés de l'audiovisuel de trouver leur propre chemin qui les mènera au redressement. Pour le secteur public, ce chemin passe par un rapprochement des structures et des services. Pour le privé, il peut passer par l'arrivée de nouveaux investisseurs, une meilleure maîtrise de leurs programmes et une réduction des asymétries avec les plateformes.

Le chapitre I^{er} vise ainsi à engager le regroupement de l'audiovisuel public à travers la création d'une société holding dénommée France Médias. Ce projet est le fruit du travail de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin qui en avaient défini les principes et les contours dans leur rapport de septembre 2015. Il avait été repris par Franck Riester dans son projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle qui avait été adopté par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale en mars 2020, puis abandonné du fait de la crise sanitaire.

Nous connaissons tous les objectifs de ce regroupement. La France est le seul pays d'Europe à connaître un audiovisuel aussi éparpillé avec pas moins de six sociétés de l'audiovisuel public.

Je ne reviendrai donc pas sur l'ensemble des raisons qui nous ont amenés à préconiser ce regroupement.

Je souhaite surtout aujourd'hui expliquer ce qu'on est en droit d'attendre de la création de cette holding et expliquer pourquoi l'argument selon lequel cette structure serait inutilement coûteuse m'apparaît inopérant.

Tout d'abord, permettez-moi de revenir à une question de base : à quoi servira la holding ?

La question n'est pas si simple en réalité. La mission de la société holding France Médias consistera moins à se substituer aux dirigeants des quatre filiales qu'à incarner les choix de l'actionnaire.

Car là est le principal paradoxe. Il n'y a pas dans cette majorité depuis trois ans de ministre de la communication de plein exercice. Ce manque d'attention pour un secteur qui représente la moitié des crédits du ministère de la Culture ne serait pas trop préjudiciable si l'administration de celui-ci était en mesure d'élaborer les priorités stratégiques du secteur de l'audiovisuel public, mais ce n'est pas véritablement le cas.

Bien entendu, le ministère assure un suivi régulier de l'activité de ces entreprises. Le contrôle d'État s'assure que la gestion est conforme aux objectifs. Mais l'administration n'a pas de compétence particulière dans la gestion des entreprises de médias dans un monde en profonde révolution. Dans les faits, le ministère se contente le plus souvent de valider les propositions des entreprises sans véritablement les interroger.

Et les exemples sont légion des décisions dont on peine à comprendre pourquoi elles ont été acceptées par l'actionnaire. Permettez-moi de vous en citer quelques-unes :

Pourquoi avoir autorisé FTV à développer une offre payante avec TF1 et M6 ? N'est-ce pas le propre du service public d'être gratuit ?

Pourquoi, par ailleurs, avoir développé une chaîne d'information en espagnol en Amérique latine alors que le pays le plus important de la région est lusophone ? Là encore c'est l'entreprise qui a eu le mérite de proposer un projet mais d'autres choix auraient été possibles.

Pourquoi également n'avoir pas imposé que la chaîne France Info s'appuie davantage sur France 24 pour bénéficier de son expertise reconnue ? Six ans après sa création, la chaîne France Info n'a toujours pas d'identité claire et végète à 0,7 % d'audience tandis que les journalistes de France 24 ne cessent d'intervenir sur les plateaux de LCI qui a triplé son audience en un an en pariant sur l'international.

Pourquoi, enfin, n'avoir pas imposé à Radio France d'investir le DAB+ il y a 10 ou 15 ans quand le groupe ne voulait pas en entendre parler ? Nous serions aujourd'hui bien plus avancés dans l'usage de cette technologie et le basculement de la FM au DAB+ serait beaucoup plus aisé au moment où il apparaît indispensable pour contrer les plateformes de musique en ligne et de podcasts...

À travers ces quelques exemples, il apparaît clairement que les tutelles publiques ne jouent pas véritablement leur rôle d'actionnaire, tout simplement parce qu'elles n'ont pas toutes les compétences pour le faire.

À ces errements de la tutelle s'ajoute un problème dans le choix du management des entreprises. Le mode de nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, l'Arcom, comprend, en effet, un biais fâcheux. L'autorité n'étant pas en mesure de garantir l'anonymat des candidatures, seuls des candidats issus du secteur public ou des candidats du privé en recherche d'emploi peuvent se permettre de candidater. Depuis 10 ans, aucun candidat d'envergure en poste dans le secteur des médias privés n'a ainsi fait acte de candidature pour diriger France Télévisions, Radio France ou France Médias Monde.

Pour résumer, nous voyons bien que l'organisation actuelle ne permet pas de trouver une personnalité ayant l'expérience suffisante et la vision qui permettraient aux entreprises de l'audiovisuel public de se réinventer, de se réorganiser et de renouer avec une culture de l'offre offensive, innovante et originale.

La création de la holding doit donc permettre de répondre à trois objectifs complémentaires : recruter une personnalité avec une expérience et une vision au terme d'un processus de sélection rigoureux pour lui assurer une pleine légitimité ; confier à cette personnalité et à ses équipes le soin d'élaborer une stratégie qui sera approuvée par l'État actionnaire ; et mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ce projet avec le concours des personnels.

J'en viens maintenant à la question du coût de la holding qui semble être l'argument principal des opposants au projet. Nul n'a été en mesure d'évaluer ce coût puisqu'aucune étude n'a été conduite comme nous l'a confirmé Delphine Ernotte. Or la présidente de France Télévisions a reconnu que ce coût ne serait pas le même si la structure était légère ou si elle devenait pléthorique pour se substituer aux directions existantes.

Le président Lafon a toujours exprimé sa préférence pour une structure souple et légère. Quel pourrait être le coût de cette structure d'une vingtaine de personnes composée de quelques directeurs et collaborateurs ? Je ne pense pas me tromper, compte tenu des grilles de rémunérations que j'ai pu consulter, en estimant qu'une telle structure pourrait coûter entre 3 millions et 4 millions d'euros par an à comparer aux 3,4 milliards d'euros de dotation publique qui sont attribués chaque année à FTV, Radio France, France Médias Monde et à l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

On peut donc estimer que le coût de la holding pourrait représenter un millième de la dotation publique...

Mais allons plus loin pour estimer ce coût si vous le voulez bien.

Peut-être que ces 3 millions auraient permis à France Télévisions de ne pas perdre 80 millions d'euros dans Salto, un projet dont nous avons toujours dit ici au Sénat qu'il était un non-sens ? Peut-être que cette somme aurait permis d'éviter de dépenser des dizaines de millions d'euros chaque année pour la chaîne France Info pour seulement 0,7 % d'audience ? Peut-être également que la création de cette holding il y a déjà quelques années aurait permis de regrouper efficacement l'ensemble des équipes de France Bleu et de France 3 dans des locaux communs avec à la clé là encore des millions d'économies ? Je ne parle pas des dizaines de millions dépensés par France Télévisions dans sa stratégie numérique depuis 2018 sans résultats très probants...

Au final, les partisans du *statu quo* surestiment le coût de la holding - sans jamais le chiffrer - tandis qu'ils oublient d'évoquer les économies considérables qu'elle pourrait permettre de réaliser pour redéployer l'audiovisuel public vers ses nouvelles priorités.

L'audiovisuel public a en effet besoin de moyens nouveaux pour développer un portail numérique commun, pour créer de véritables chaînes régionales avec des productions locales plus nombreuses, pour innover dans le traitement des datas... À l'international, France Médias Monde souhaiterait aller plus loin pour développer des rédactions en ukrainien et en turc pour peser davantage sur les confins de notre continent en guerre.

Mais aucun de ces projets ambitieux ne pourra aboutir dans le cadre actuel avec des organisations qui passent plus de temps à s'empêcher mutuellement d'avancer qu'à essayer d'aller de l'avant.

Comme l'a indiqué le président de l'Arcom lors de son audition, je le cite : « face aux investissements nécessaires dans la technologie pour aller chercher les publics et du fait de la concurrence des talents, il est nécessaire de regrouper les forces et les énergies de l'audiovisuel public. » Roch-Olivier Maistre poursuivait en ajoutant que « si les entreprises de l'audiovisuel public sont livrées à elles-mêmes, les convergences s'effectueront avec lenteur, c'est pourquoi on ne peut se reposer sur la volonté des parties ».

La proposition de loi du président Lafon aurait pu se limiter à réformer l'audiovisuel public mais cela n'aurait pas été suffisant car, comme je l'ai indiqué, l'écosystème de la télévision et de la radio a besoin du public et du privé pour offrir une alternative attrayante aux plateformes.

C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit, en particulier, que l'ensemble des chaînes de la TNT puisse bénéficier de la visibilité appropriée accordée aux services d'intérêt général (SIG).

Cette disposition est fondamentale pour permettre aux chaînes de conserver un accès sur les télécommandes et sur les interfaces utilisateurs des télévisions connectées qui ont tendance à privilégier l'exposition des plateformes. Le soutien au développement de la norme HbbTV qui permet de développer l'interactivité de la TNT et les dispositions qui visent à encourager le développement du DAB+ participent du même esprit de défense de notre souveraineté audiovisuelle.

Je vous présenterai dans un instant une quinzaine d'amendements qui permettront d'ajuster certaines dispositions et de compléter la proposition de loi. C'est le cas notamment pour l'article 10 sur les événements sportifs d'importance majeure pour lequel je vous proposerai une nouvelle rédaction qui vise à réduire les asymétries qui pénalisent les acteurs français sans pour autant s'écarter du droit européen. C'est aussi le cas de l'amendement à l'article 12 qui doit permettre d'attirer de nouveaux investisseurs dans l'audiovisuel qui seront capables de financer des projets nouveaux.

Permettez-moi en conclusion de revenir sur l'esprit qui nous anime. Il y a urgence à agir pour accompagner le secteur de l'audiovisuel avant qu'il ne soit trop tard. Nous ne sommes pas les seuls à le penser puisque dans leur rapport les députés Jean-Jacques Gaultier et Quentin Bataillon défendent de nombreuses orientations similaires aux nôtres notamment à travers la création d'une holding.

Je saisis à cet égard l'occasion de cette présentation pour vous indiquer que je vous proposerai d'intégrer certaines propositions du rapport de la mission de l'Assemblée nationale dans la proposition de loi afin de bien affirmer la convergence de vues entre nos deux assemblées. Je pense, en particulier, au mode de nomination du président de la holding France Médias. Plusieurs personnalités auditionnées nous ont indiqué que la nomination par un décret en Conseil des ministres ne leur semblait pas nécessaire. Je souscris pleinement à cette analyse ! C'est pour cela que j'ai décidé de travailler à une rédaction qui permettra de conserver une nomination par l'Arcom sur proposition du conseil d'administration de la société. Je sais que ce sujet est important pour nombre d'entre vous et nous pourrons je l'espère avancer vers une rédaction qui recueillera un large assentiment lors du débat en séance publique.

Nous vivons un moment particulier au cours duquel une initiative parlementaire transpartisane réunissant des députés et des sénateurs de différents horizons pourrait permettre de faire aboutir un texte raisonnable, équilibré et considéré, par beaucoup, comme indispensable.

Je forme le vœu que nos débats nous permettront de montrer, au-delà de nos différences légitimes, notre même attachement à permettre au secteur de l'audiovisuel de répondre aux urgences qu'il doit affronter.

Je vous propose enfin que le périmètre de la proposition de loi porte sur : l'organisation, le financement et la gouvernance des sociétés de l'audiovisuel public ; les asymétries de réglementation entre les éditeurs de programmes et les plateformes numériques notamment concernant l'acquisition et l'exploitation des programmes sportifs et audiovisuels ainsi que les règles relatives à la publicité et au parrainage ; la mise en œuvre d'une visibilité

appropriée des éditeurs de programmes reconnus comme services d'intérêt général sur les interfaces utilisateurs, notamment ceux des récepteurs de télévision connectés à Internet et enfin le développement de normes de diffusion modernes pour la radio et la télévision permettant le recours à l'interactivité.

Il en est ainsi décidé.

M. David Assouline. – Notre rapporteur a insisté sur l'urgence. Mais si urgence il y a, elle n'est pas de réformer l'audiovisuel public ! Notre commission d'enquête sur la concentration des médias a mené un travail précis et minutieux et a bien explicité les enjeux. Notre paysage audiovisuel subit un bouleversement complet avec la révolution numérique. Pourtant, on continue à se référer à une loi caduque, celle de 1986. Celle-ci visait les concentrations horizontales, mais, à l'époque où elle a été votée, les plateformes numériques n'existaient pas, non plus que les concentrations verticales. Leur apparition a constitué une révolution. Les acteurs du numérique imposent désormais leur loi. Le législateur en est réduit à mettre des rustines pour tenter d'adapter les règles, mais à aucun moment on ne réfléchit à la manière de réaffirmer le principe de la liberté d'expression et de communication ni de réguler l'espace numérique. Celui-ci constitue pourtant un bien commun. Il en va de l'information, du respect de la liberté, de l'indépendance et du pluralisme des médias.

L'audiovisuel public s'est rarement mieux porté. Certes, il subit la concurrence étrangère, mais pas plus que les chaînes privées, comme TF1 ou M6, qui ont d'ailleurs cherché à se regrouper. L'urgence, c'est de revoir la loi de 1986. Telle était la conclusion de notre commission d'enquête. Je ne suis toutefois pas surpris, monsieur le rapporteur, de vous voir pointer du doigt aujourd'hui l'audiovisuel public. Lorsque, au sein de notre commission d'enquête, nous évoquions le danger que représentaient, pour le pluralisme, les concentrations des médias et l'extension du groupe Bolloré, vous disiez qu'il en allait de même dans l'audiovisuel public et dénonciez le gauchisme qui y prévalait selon vous. Vous voulez jeter l'audiovisuel public en pâture à l'opinion, dire que cela ne marche pas. Il me semble que la priorité est plutôt de faire en sorte qu'il ait les moyens de vivre. Celui-ci a été privé d'une ressource pérenne qui garantissait son indépendance. Vous semblez même dire qu'il dépense trop. J'espère que ne reprendrez pas la proposition des députés Jean-Jacques Gaultier et Quentin Bataillon de supprimer la publicité, y compris les parrainages d'émissions, sur les chaînes publiques entre 20 heures, le soir, et 6 heures, le matin. La suppression de la publicité dans le public ne répondait pas à un projet culturel : il s'agissait tout simplement de donner satisfaction aux médias privés qui espéraient récupérer le produit de cette manne publicitaire. Ils continuent aujourd'hui. Inutile donc de présenter cette mesure comme une mesure d'ordre culturel, elle est dictée par le souci de garantir les intérêts du privé !

J'en viens à la création d'une holding, qui constitue le cœur de cette proposition de loi. Or aucun professionnel ne prétend que l'audiovisuel public a besoin d'une telle structure. On parle souvent du millefeuille territorial : on crée sans cesse de nouvelles structures de gouvernance, sans supprimer les précédentes, et finalement les strates s'empilent. Il risque d'en aller de même avec l'audiovisuel public. La création d'une holding est présentée comme un effort de rationalisation, mais, comme aucun échelon n'est supprimé, il faut s'attendre à un alourdissement de la bureaucratie, sans rationalisation ni synergie. La création d'une holding au sein du groupe RTL a simplement entraîné la création de 50 postes supplémentaires, sans dégager d'économies. Au contraire l'audiovisuel public a su développer des synergies – entre France Bleu et France 3 par exemple –, mettre en place des partenariats dans le numérique, utiliser les nouvelles technologies, tout en respectant les spécificités de chaque métier : la radio, la gestion des archives, la télévision constituent en effet des univers

différents. Il faut laisser à chaque secteur la souplesse nécessaire pour se développer. La holding n'est donc pas l'actualité. Plutôt que de vouloir rationaliser, et donc réduire encore les coûts, il importe de garantir des financements pérennes à l'audiovisuel public, car ces derniers se sont réduits. Le service public a fait des efforts considérables, les plans sociaux se sont enchaînés. N'envoyons pas le message qu'il coûte trop cher. Ce secteur a besoin d'un message de confiance. Soulignons plutôt la qualité des programmes.

À l'heure où les concentrations dans le secteur se multiplient et font peser un risque sur la démocratie, où un milliardaire ne cesse d'étendre son empire dans les médias et répand son idéologie mortifère, vous décidez de légiférer sur l'audiovisuel public. Ce n'est pas notre choix !

Mme Monique de Marco. – Alors que notre commission d'enquête sur la concentration des médias a émis des recommandations intéressantes, vous préférez cibler l'audiovisuel public par un rapport à charge.

Nous ne pouvons pas être favorables à la création de cette holding. Il est difficile d'évaluer le coût de cette nouvelle strate. L'enveloppe financière du service public n'est pas extensible. Soit il s'agit d'un coût supplémentaire pour les finances publiques, auquel cas le texte serait passible de l'article 40 de la Constitution ; soit il s'agit d'une mutualisation des moyens humains, et nous ne pouvons pas la soutenir.

Ce texte est une attaque contre le service public. Alors que ce dernier a été fragilisé par la suppression de la redevance audiovisuelle, il est urgent désormais de le doter de financements pérennes. Le président de la holding serait nommé par l'Arcom, pour éviter le fait du prince – je note que vous avez retenu à cet égard les suggestions formulées lors des auditions. Pour le reste, nous soutenons plutôt les propositions de la ministre de la culture visant à développer les coopérations. Si l'objectif du texte est de faire en sorte que les différentes entités du groupe travaillent davantage ensemble, un renforcement du contrat d'objectif et de moyens serait plus efficace et permettrait d'accentuer les coopérations déjà engagées. En outre, comment cette holding pourra-t-elle garantir le respect des obligations en matière de diversité et d'innovation dans la création ? Il nous faudrait des assurances en la matière.

Cette holding n'est pas une simplification. La pertinence des rapprochements n'est pas démontrée. Ce texte pose de nombreuses questions. Il nous semble que la priorité est plutôt de doter le service public de moyens supplémentaires, notamment pour lutter contre les fausses informations.

M. Jérémie Bacchi. – Je ne reviens pas sur la nécessité de réviser la loi de 1986 et le cadre de diffusion des grands événements sportifs.

Le cœur du sujet est la création de la holding et la définition de sa mission. Je ne peux que saluer l'évolution du rapporteur sur la procédure de nomination de son président.

La question du coût de cette nouvelle structure n'est pas le principal problème. Nous sommes tous d'accord pour faciliter les synergies, mais il ne faudrait pas que celles-ci se transforment en rationalisation. Je rappelle que l'audiovisuel public a déjà subi de nombreuses suppressions de postes ces dernières années.

Ce texte renforce la centralité et la verticalité. Il comporte un angle mort : celui de la diversité et de la liberté de création. Comment la holding pourra-t-elle les garantir ? Il est à craindre aussi que la radio ne devienne le parent pauvre du service public dans la mesure où la répartition des crédits sera décidée par la holding et que cette dernière aura essentiellement comme objectif de concurrencer les grandes plateformes.

M. Bernard Fialaire. – À l’heure où les innovations techniques se multiplient, il est nécessaire de réviser la loi de 1986. Il convient en effet de renforcer la coordination pour renforcer l’efficacité du service public et assurer sa survie. Ce dernier a déjà fait des efforts - restructuration, réduction de personnels - qui ont portés leurs fruits, preuve que l’on peut à la fois rationaliser et être plus efficace.

La création de la holding vise-t-elle à accélérer les mutualisations ? Notre pays a besoin d’autorité, qu’elle soit fonctionnelle ou hiérarchique, car celle-ci est un gage de cohérence. Notre rapporteur a rappelé les nombreuses dépenses inutiles qui ont été réalisées faute de cohérence et de coordination.

L’information est un enjeu essentiel. L’audiovisuel public doit être indépendant, tout en respectant les grandes orientations définies par les pouvoirs démocratiquement élus. La suppression de la contribution à l’audiovisuel public a été une bonne chose. Quant à la suppression de la publicité après 20 heures, elle est cohérente avec la volonté de développer des programmes éducatifs et de faire en sorte que les enfants les regardent. Notre audiovisuel public devra être doté des moyens nécessaires à son fonctionnement.

M. Max Brisson. – Je tiens tout d’abord à remercier Laurent Lafon d’avoir déposé cette proposition de loi. La France est un curieux pays : alors que les mutations sont particulièrement fortes dans le secteur des médias, on s’arcboute sur une loi votée en 1986 ! Plus cela bouge, moins la loi n’évolue ! Étrange conservatisme, encore illustré par les propos des orateurs précédents...

La réforme de l’audiovisuel public est un serpent de mer qui a coûté cher à différents ministres. Cette proposition de loi vise à mettre le Gouvernement face à ses responsabilités. Le texte prévoit une holding. Le groupe Les Républicains fait preuve de constance dans ses propositions. Le rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin évoquait déjà la création d’une holding. Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet envisageaient même une fusion des chaînes dans leur rapport sur le financement de l’audiovisuel public l’an dernier.

Les frontières entre les médias ne cessent de bouger. Les journalistes aujourd’hui sont souvent reporters d’image. Ils travaillent pour la presse écrite, la radio et la télévision - voilà au moins un « en même temps » qui marche ! Il est donc normal d’adapter la structure à cette flexibilité. L’auteur de la proposition de loi souhaite interpeller le Gouvernement sur les ressources et l’indépendance de l’audiovisuel public. Le Gouvernement doit trancher et assumer les conséquences de la décision du Président de la République, qui a promis, pendant la campagne électorale, de trouver une ressource pérenne garantissant l’indépendance du secteur public.

M. Pierre Ouzoulias. – Je voudrais insister sur la diversité des différents métiers. La radio est un métier spécifique. L’essor du numérique l’a profondément modifié. L’écoute de balados, ou *podcast* en anglais, est devenue courante. Les balados de France Culture et France Inter, par exemple, ont un grand succès. Il faut veiller à ce qu’une société faïtière, ou

holding, n'aboutisse pas à la production de contenus totalement indifférenciés, susceptibles d'être diffusés à la télévision comme à la radio. Les journalistes radio sont inquiets pour la spécificité de leur métier.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Il ne me semble pas, pour répondre à Monique de Marco, que notre rapporteur ait fait un réquisitoire à charge contre l'audiovisuel public. Il a plutôt souligné la défaillance des différents gouvernements pour réformer le cadre en vigueur pour l'audiovisuel, aussi bien public que privé, et pour réviser la loi de 1986 afin de l'adapter à l'ère du numérique. La loi de 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision est restée au milieu du gué : elle n'a pas clarifié le modèle économique et financier – elle n'a pas abordé la question de la redevance audiovisuelle et de sa modernisation – et elle n'est pas allée jusqu'au bout dans la refonte de la gouvernance et dans l'adaptation à la révolution numérique. C'est pourquoi d'ailleurs notre commission a publié un rapport sur le sujet en 2015.

Toutefois, en dépit d'une gouvernance déficiente et de la crise de la covid, la télévision publique produit des programmes d'une très grande qualité. Les sociétés ont réalisé des gains de productivité. L'échec de Salto s'explique en grande partie par la défaillance de la tutelle qui n'a pas su énoncer clairement l'ambition de créer une plateforme européenne pour concurrencer les grandes plateformes internationales. Notre commission a eu l'occasion plusieurs fois de regretter le décalage par rapport aux ambitions initiales et l'absence de débat au Parlement sur ce point. Mme Delphine Ernotte espérait d'ailleurs un rassemblement plus important de toutes les entreprises de l'audiovisuel autour de cette plateforme, dont le périmètre s'est finalement réduit à une peau de chagrin, autour de FTV, TF1 et M6. La tutelle a failli : il lui appartient de définir clairement une stratégie globale et offensive.

Il y a donc urgence à réviser la loi de 1986. L'échec de la fusion entre TF1 et M6 montre qu'il est temps de modifier nos règles de concurrence, qui sont en décalage avec les règles en vigueur ailleurs. Le secteur a aussi été victime de la concurrence des plateformes numériques, qui ont bénéficié des possibilités offertes par une régulation complaisante pour se développer de manière prédatrice et capter l'essentiel du marché. Il faut donc mieux armer notre audiovisuel, public comme privé, pour faire face à la concurrence des plateformes.

Cela implique également – ce qui n'est pas l'objet de la proposition de loi que nous examinons – de clarifier le modèle économique et d'assurer la pérennité de la ressource affectée à l'audiovisuel public. Aujourd'hui, rien n'est sûr dans ce domaine : le déficit de l'État est abyssal, les agences de notation nous pointent du doigt, et il faut tenir compte également des répercussions économiques de la guerre en Ukraine.

Je suis favorable, dans la ligne du rapport d'André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, à une clarification totale du modèle pour libérer l'audiovisuel public des contraintes commerciales. Toutefois, il faut pour cela que la ressource publique soit entièrement garantie. Or nous en sommes loin.

Je rappelle également que le mécanisme de compensation de la suppression de la publicité après 20 heures voulue par le législateur en 2009 – soit l'affectation à France Télévisions de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques, dite « Toce » ou « taxe Copé » – n'existe plus, ce qui a contribué à la fragilisation du modèle économique de l'audiovisuel public. Ces éléments de contexte sont importants. Pour mieux armer l'audiovisuel public, il y aura plusieurs sujets à traiter.

La holding est un outil stratégique pour conduire un projet permettant à la fois les mutualisations et une meilleure inscription dans la mutation numérique. L'État tutelle n'en devra pas moins énoncer un cahier des charges précis pour les entreprises de l'audiovisuel public. Je plaide pour une structure légère qui préserve l'identité des entreprises, car elles ont fait un travail remarquable. Je m'inquiète à ce titre des propositions qui sont faites dans le rapport Bataillon, notamment celle qui vise à démanteler tout le travail réalisé pendant plusieurs années afin de rassembler RFI et France 24. J'espère que nous y serons attentifs.

La holding, par le mode de nomination de son président, doit voir son indépendance assurée, moyennant l'octroi de ressources publiques. Toutefois, nous devons aussi pouvoir nous appuyer sur le travail effectué par les entreprises du secteur.

M. Julien Bargeton. – Nous partageons des objectifs communs, notamment la nécessité de toiletter la loi de 1986. Cependant, contrairement à ce qui a été dit, celle-ci a fait l'objet de nombreuses modifications législatives. Il reste néanmoins que le monde a changé, que le numérique est venu affecter l'audiovisuel, et que des sujets comme la concurrence, ou la concentration ont pris de l'importance.

Il faut donc réagir. Se pose alors la question des moyens. La proposition de constitution d'une holding avait déjà été présentée en 2020. Or le contexte de ce débat semble avoir changé en trois ans. En effet, les réticences aux mutualisations que nous avons pu observer semblent s'être apaisées. Plusieurs dirigeants de l'audiovisuel public ont ainsi signé récemment un texte pour souligner la nécessité de travailler ensemble. Les mutualisations sont en cours, comme le montre l'exemple de France Bleu et France 3. Une contrainte forte ne paraît plus autant nécessaire.

Par ailleurs, il ne faudrait pas que cette nouvelle strate, coûteuse, vienne déposséder à la fois l'État actionnaire et les sociétés qui la composeraient. C'est sur ce point que nous devons débattre.

Les enjeux sont multiples : l'audiovisuel public français est qualifié par certains de « média d'État ». Se pose également la question de la désinformation et du *fact checking*. Or ces sujets nécessitent une approche concrète et pragmatique.

Le rapport présenté ce matin en commission à l'Assemblée nationale souligne la nécessité de prendre tout d'abord connaissance du résultat des contrats d'objectifs et de moyens (COM) et de n'envisager la constitution d'une société faîtière qu'en cas d'échec de ces derniers. Pourquoi anticiper ainsi leur échec et imposer d'entrée de jeu une telle contrainte, qui n'apportera pas forcément plus que des coopérations interentreprises ?

À ce stade, le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants n'est pas favorable à cette proposition ni à d'autres dispositions du texte, notamment celles qui ont trait à la production indépendante et au DAB+.

Tout en souscrivant aux objectifs de cette proposition de loi, j'observe donc que le contexte a changé et qu'il convient d'en tenir compte. Des moyens plus pragmatiques et plus efficaces permettraient peut-être d'atteindre les objectifs fixés.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Aucun changement n'est prévu pour la création. Le cahier des charges pris par décret s'imposera à la holding comme il s'impose déjà à ses futures filiales.

Par ailleurs, une évolution est nécessaire pour la radio, qui fait face également à une concurrence féroce. L'idée n'est certainement pas d'en faire le parent pauvre du système, mais de miser sur son agilité.

Enfin, la holding respecte l'identité des structures.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Je propose de déclarer l'amendement **COM-20** irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution sur la recevabilité des amendements.

L'amendement COM-20 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-34** est satisfait par la création de la holding, qui aura pour mission principale de coordonner les actions de ses quatre filiales. Avis défavorable.

L'amendement COM-34 n'est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-35** recrée une taxe affectée dont le montant serait proportionnel au revenu. Outre qu'il ne précise pas ses modalités d'application – sachant que des dispositions existent pour financer l'audiovisuel public par une fraction du produit de la TVA –, il n'apparaît pas opportun de créer une telle taxe dans le contexte économique actuel, afin de ne pas porter atteinte au pouvoir d'achat des Français. Je doute par ailleurs de la possibilité d'examiner une telle disposition en dehors du cadre d'une loi de finances. Avis défavorable.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-1** et **COM-23** sont des amendements de suppression. Avis défavorable, ainsi, par coordination, qu'à tous les amendements de suppression des dispositions du chapitre 1^{er} relatif au regroupement des quatre entreprises de l'audiovisuel public national.

M. David Assouline. – Hormis les amendements de suppression que nous avons déposés sur les articles du texte, nous avons réservé nos amendements propositionnels à la séance. Je préviens néanmoins le président qu'il ne faudrait pas commencer à copier l'Assemblée nationale en mettant trop souvent en avant les irrecevabilités au titre de l'article 40 et de l'article 45. Évitez de tuer l'initiative parlementaire en abusant de ces articles. Il s'agit d'une proposition de loi. De plus, il est possible de décider d'un mode de financement sans passer par une loi de finances. J'aimerais que nous défendions ensemble la démocratie parlementaire.

Mme Monique de Marco. – Je rejoins ces propos. Je précise par ailleurs, en réponse à Catherine Morin-Desailly, que c’est l’introduction du texte que j’ai jugée à charge, non le texte lui-même.

Les amendements identiques COM-1 et COM-23 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Les modifications apportées par l’amendement **COM-36** visent à prévoir que l’Institut national de l’audiovisuel (INA) est également chargé de la conservation des programmes diffusés sur les services délinéarisés des sociétés nationales de programme, qu’il a également pour mission de mettre à disposition de ces sociétés les archives qu’il conserve, et qu’il est chargé de la conservation et de l’exploitation des archives de toute filiale de France Médias et de ses sociétés filles ayant une activité d’édition de services ou une activité de production de programmes.

L’amendement supprime par coordination la dernière phrase de l’alinéa 8 de l’article 1^{er} et procède à la correction d’une erreur matérielle à l’alinéa 9.

L’amendement COM-36 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L’amendement **COM-37** concerne le rôle de l’INA en matière de formation continue des personnels de l’audiovisuel public.

L’amendement COM-37 est adopté.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 1^{er}

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L’amendement **COM-38** reprend la rédaction prévue pour l’article 46 de la loi du 30 septembre 1986 par le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l’ère numérique afin de reconnaître dans la loi de 1986 TV5 Monde ainsi que ses missions spécifiques.

M. David Assouline. – Je suis surpris de voir que cet amendement n’est pas déclaré irrecevable alors que son objet n’est pas réalisable, le capital de TV5 Monde n’étant pas détenu à 100 % par l’État français. Nous ne pouvons prendre ainsi des décisions quant à son financement.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Il s’agit uniquement du financement de la part française de la chaîne. Le périmètre de la proposition de loi inclut l’organisation, le financement et la gouvernance des sociétés de l’audiovisuel public. Or TV5 Monde fait partie de l’audiovisuel public français.

L’amendement COM-38 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

Les amendements identiques de suppression COM-2 et COM-24 ne sont pas adoptés.

L’article 2 est adopté sans modification.

Article 3

Les amendements identiques de suppression COM-3 et COM-25 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L’amendement COM-39 répond en partie aux propos de Catherine Morin-Desailly touchant l’importance de France Médias Monde, en soulignant la nécessité de nommer au sein du conseil d’administration de France Médias des personnalités possédant des compétences reconnues à l’international.

L’amendement COM-39 est adopté.

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

Article 4

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements COM-4 et COM-26.

Les amendements COM-4 et COM-26 ne sont pas adoptés.

L’article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Avis défavorable sur l’amendement COM-5, par coordination avec les avis défavorables prononcés sur les amendements COM-1 et COM-23

L’amendement COM-5 n’est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Concernant l’amendement COM-27, il n’apparaît pas souhaitable de porter de cinq à huit ans la durée des contrats d’objectifs et de moyens, compte tenu des incertitudes qui entourent des prévisions de ressources réalisées sur une période dépassant la durée d’une législature. L’expérience a montré que les contrats d’objectifs et de moyens n’étaient pas respectés lorsqu’ils portaient sur une durée qui ne coïncidait pas avec les échéances démocratiques. Avis défavorable.

L’amendement COM-27 n’est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – J’en viens à l’amendement COM-40 **rectifié**. Les recettes issues de la publicité et du parrainage prennent une place croissante dans les revenus de France Télévisions et de Radio France, notamment sur les supports digitaux, ce qui affaiblit la spécificité de l’offre de ces entreprises publiques et nuit aux entreprises du secteur privé gratuit dont elles constituent la seule et unique ressource.

Si la suppression de la publicité sur les antennes du service public doit demeurer un objectif à long terme, le plafonnement en valeur de ces recettes apparaît dans l’immédiat indispensable afin de mieux distinguer et préserver l’offre du service public.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je comprends l’objectif de clarification du mode de financement de l’audiovisuel public et privé. Notre commission plaide depuis

longtemps pour une libération de l'audiovisuel public par rapport aux contraintes commerciales. Cependant, les conditions ne sont pas réunies pour mettre en œuvre le système proposé. Il faut tenir compte en effet des conséquences de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public – que le groupe Union Centriste aurait souhaité voir reporter d'un an, moyennant la réalisation d'une étude sérieuse sur le modèle économique de l'audiovisuel.

Quoiqu'étant hostile à la publicité, je peux comprendre qu'une forme de tolérance s'exerce actuellement compte tenu des circonstances et de la nécessité pour l'audiovisuel public de sécuriser des ressources. Le ministère de l'économie et des finances s'est privé d'une véritable réforme de la redevance – cela a pourtant été effectué dans d'autres pays, avec succès. En outre, l'affectation de la Toce à France Télévisions a été supprimée. En l'état, les conditions ne sont pas réunies pour libérer l'audiovisuel public de la publicité. Pourrions-nous avoir plus de précisions sur la stratégie que l'on compte mener à ce sujet ?

M. David Assouline. – Il me paraît important de réfléchir à cette question. Au moment où une déclaration conjointe de l'ensemble du secteur privé est publiée pour demander la suppression des parrainages sur France Télévisions, un amendement est déposé au Sénat sur ce point – amendement relativement modéré, par rapport aux dispositions présentées à l'Assemblée nationale. On accepte donc d'être instrumentalisés par un *lobbying* extérieur au champ parlementaire.

Sur le fond, même si je n'aime pas le commerce à la télévision, je suis paradoxalement favorable à l'ouverture de fenêtres de publicité pour permettre à l'audiovisuel public d'obtenir les droits de diffusion des grandes manifestations sportives. Il n'est pas acceptable en effet de voir les meilleurs matches de tennis programmés en soirée à Roland-Garros diffusés sur Amazon.

L'amendement COM-40 rectifié va dans le sens inverse de ce qu'il faudrait faire. La télévision trouve sa raison d'être dans la diffusion en direct – information en continu, événements sportifs. Or l'amendement vient affaiblir la possibilité, pour le service public, de diffuser du sport. Je propose d'avancer dans le sens inverse. Ce débat sera fondamental dans l'hémicycle.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Même si je comprends l'objectif de cet amendement, je comprends aussi les interrogations qu'il suscite. L'instauration d'un plafond pour les recettes issues des parrainages entraînerait une perte financière comprise entre 130 et 150 millions d'euros pour France Télévisions. La question de la compensation se pose. Il sera important d'avoir ce débat dans l'hémicycle, d'autant que nous pouvons craindre une fragilisation de l'audiovisuel public au profit des plateformes de *streaming* et de Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (Gafam).

M. Thomas Dossus. – Nous sommes opposés au modèle publicitaire dans sa globalité, mais il y a là une véritable hypocrisie. L'amendement vise à réserver les bénéfices issus de la publicité au secteur privé, sans prévoir aucune ressource pour le service public. Nous nous abstenons sur cet amendement.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Il reviendra à la convention stratégique pluriannuelle conclue entre l'Etat et France Médias de fixer le montant de ce plafond. Un plafonnement s'applique déjà par ailleurs pour Radio France, que nous proposons d'appliquer également à France Télévisions par souci de cohérence. Enfin, il convient de s'en

tenir au principe suivant : pour le service public, financement public ; pour le secteur privé, financement privé.

L'amendement COM-40 rectifié est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-41** vise à rappeler que la dotation publique accordée par la France à la société TV5 Monde est, tout comme pour les autres sociétés de l'audiovisuel public, constituée par une ressource publique de nature fiscale, pérenne, suffisante, prévisible et prenant en compte l'inflation.

L'amendement COM-41 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

*Les amendements identiques de suppression **COM-6** et **COM-28** ne sont pas adoptés.*

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

*Les amendements identiques de suppression **COM-7** et **COM-29** ne sont pas adoptés.*

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements identiques de suppression **COM-8** et **COM-30**.

Les amendements identiques COM-8 et COM-30 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-42** vient corriger une erreur matérielle concernant l'intérim du président de France Médias.

L'amendement COM-42 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

*Les amendements de suppression **COM-9** et **COM-31** ne sont pas adoptés.*

Avant l'article 10

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-11** vise, non pas à corriger une asymétrie entre les éditeurs de programmes et les plateformes, mais à clarifier les rapports entre les chaînes et leurs distributeurs. En dépit de l'intérêt qu'il peut susciter, il n'entre pas dans le périmètre de l'article 45 et ne peut donc être considéré comme recevable.

L'amendement COM-11 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-21** ne porte ni sur la gouvernance de l'audiovisuel public ni sur la réduction des asymétries entre les éditeurs de programmes et les plateformes ni sur la mise en œuvre de la visibilité appropriée ni sur la modernisation des normes de diffusion hertziennes qui constituent les quatre composantes du périmètre de la proposition de loi. Il n'est donc pas recevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-21 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-22** ne semble pas non plus recevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-22 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 10

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-43** vise à corriger certaines asymétries existantes entre les différents acteurs de la diffusion des compétitions et manifestations sportives et à garantir que l'ensemble des candidats tributaires de droits d'exploitation audiovisuelle de manifestations ou compétitions sportives, quels que soient leurs modes de commercialisation, soient soumis aux mêmes règles et obligations.

Il complète ainsi les dispositions des articles L. 333-1 et L. 333-2 du code du sport relatives à la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuelle, afin d'y intégrer les conditions de respect des règles relatives à la retransmission des événements d'importance majeure ainsi que de celles qui encadrent la publicité et le parrainage audiovisuels.

Il reviendra à la fédération sportive, à l'organisateur de compétitions sportives, ainsi qu'à la ligue professionnelle ou à la société commerciale qu'elle a créée de s'assurer du respect de ces règles par les candidats tributaires de droits d'exploitation audiovisuelle.

L'amendement COM-43 est adopté. En conséquence, les amendements COM-32 et COM-19 deviennent sans objet.

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

Article 11

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Certaines dispositions de l'amendement **COM-16** sont satisfaites par mes amendements COM-44 et COM-45.

Par ailleurs, il n'apparaît pas opportun de prévoir dans la loi que seuls les services gratuits peuvent entrer dans la catégorie des services d'intérêt général (SIG). En effet, les services de communication audiovisuelle privés se financent soit par la publicité soit par abonnement, et il n'y a pas de raison de considérer que la publicité réponde davantage à des

objectifs d'intérêt général que l'abonnement ni de défavoriser certains médias privés par rapport aux plateformes qui reposent sur un modèle d'abonnement. Avis défavorable.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-44** vise à tenir compte du fait que certains groupes audiovisuels confient à une filiale le soin d'éditer leurs applications, ce qui pourrait les empêcher, compte tenu de la rédaction actuelle de l'alinéa 4, d'être reconnus comme service d'intérêt général.

L'amendement COM-44 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-45** tend à préciser les modalités de la mise en œuvre de la visibilité appropriée, en prévoyant que le nombre d'actions à accomplir pour l'utilisateur pour accéder aux services et programmes d'intérêt général ne doit pas être supérieur de plus d'une action au nombre d'actions nécessaires pour accéder aux services et programmes les mieux exposés sur l'interface utilisateur.

Cette précision rédactionnelle vise à exposer le bouton de la télévision numérique terrestre (TNT) ou l'icône TNT au même niveau que les autres services proposés, et non chacun des programmes et services qui composent ces services d'intérêt général qui seront accessibles à travers une action supplémentaire.

L'amendement COM-45 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-46** vise à donner pour mission à l'Arcom d'assurer la visibilité appropriée des programmes et services de TV5 Monde sur les interfaces des distributeurs et sur les télévisions connectées.

L'amendement COM-46 est adopté.

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

Après l'article 11

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Concernant l'amendement **COM-18**, il apparaît effectivement pertinent de laisser plus de temps à l'Arcom pour réorganiser les modalités de diffusion hertzienne afin de favoriser le développement de la télévision à ultra-haute définition (UHD). Avis favorable.

L'amendement COM-18 est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Je propose de déclarer l'amendement **COM-13** irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. Le second paragraphe de cet amendement vise en effet à obliger les distributeurs à reprendre des chaînes comportant des décrochages régionaux. En dépit de l'utilité de cette disposition, force est de constater qu'elle ne rentre pas dans le périmètre de l'article 45 qui exclut les dispositions qui ne concernent que les chaînes et les distributeurs.

La situation du premier paragraphe de cet amendement est toutefois différente puisqu'il vise en particulier à exclure du « *must carry* » la reprise du signal des chaînes

publiques par les plateformes. Cette disposition pourrait donc être reprise dans un amendement dans la perspective du débat en séance publique la semaine prochaine.

M. David Assouline. – Une étude juridique est en préparation, en prévision du débat en séance, sur tous les moments où le rapporteur évoque les irrecevabilités au titre de l'article 45. Je trouve cela scandaleux ! Le périmètre que vous avez évoqué initialement recouvre en réalité tous les sujets touchant à l'audiovisuel. Nous avons déjà légiféré sur l'audiovisuel par le passé. Tous les amendements devraient pouvoir être examinés en séance, en vertu d'une vision ouverte et bienveillante de la législation.

Je vous demande à tous, indépendamment des groupes auxquels vous appartenez, d'être vigilants sur ce point. Nous assistons à une dérive du parlementarisme en France, où le droit d'amendement comme le temps de parole n'ont cessé de se réduire depuis mon arrivée au Parlement en 2004. Or le droit d'amendement est le sang qui coule dans les veines des parlementaires. Je vous demande donc d'arrêter d'invoquer ainsi les irrecevabilités au titre de l'article 45.

Si elles sont évoquées en séance plénière, je leur opposerai des arguments juridiques visant à montrer qu'il s'agit d'une façon d'empêcher l'initiative parlementaire. Par le passé, traditionnellement, pour laisser de la place à l'initiative parlementaire, l'article 40 n'était jamais utilisé, et l'on invoquait modérément les irrecevabilités au titre de l'article 45.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je représenterai donc en séance la première partie de mon amendement.

Il serait sans doute plus facile pour les parlementaires de préparer leurs amendements en commission si le champ des textes était défini en amont. Une telle mesure serait profitable à tous, car nous perdriions moins de temps. Ce texte, étant une proposition et non un projet de loi, a certes vocation à être restreint et efficace. Néanmoins, nous pouvons améliorer notre méthode de travail.

L'amendement COM-13 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements COM-14, COM-15 et COM-12.

Article 12

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – La disposition contenue dans les amendements identiques COM-10 et COM-33 aurait pour conséquence de bloquer jusqu'en 2032 tout projet d'évolution de l'actionnariat de contrôle des chaînes de la TNT, ce qui occasionnerait leur affaiblissement par rapport aux plateformes. Avis défavorable.

M. David Assouline. – L'article 12 de la proposition de loi revient sur une disposition qui avait été votée au Sénat afin de lutter contre les reventes spéculatives de fréquences attribuées par la puissance publique – opération par laquelle Bolloré a construit son empire médiatique. L'idée était de rendre ces reventes impossibles en deçà d'un délai de cinq ans, au lieu du délai de deux ans appliqué précédemment. Tout le monde avait jugé scandaleuse à l'époque la spéculation sur les fréquences. Or, parce que le secteur privé l'a demandé, certains sénateurs se font le relais des spéculateurs, pour revenir sur la disposition adoptée. Vous proposez, en catimini et sans rappeler toute cette histoire, de revenir sur ce qui a été fait. Pourriez-vous nous dire pourquoi ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – La disposition que vous citez ciblait à l’époque la vente, scandaleuse, de la chaîne Numéro 23, et non M. Bolloré. Nous assistons à présent à la vitrification totale du secteur, qui ne peut plus évoluer conformément à ses besoins. Vous pouvez interpréter la disposition contenue dans le texte comme vous le souhaitez, elle n’en est pas moins cohérente avec la situation actuelle et n’a rien à voir avec la spéculation.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Ce sujet mérite d’être débattu dans l’hémicycle. Ce qui a scandalisé l’opinion, à l’époque, c’était de voir un affectataire de fréquences gratuites devenir multimillionnaire en deux ans, la fréquence de Numéro 23 ayant été vendue pour 98 millions d’euros. La question s’est posée de savoir comment prévenir ce genre de dérive grave touchant un bien public.

Si une dynamisation du secteur est certes nécessaire, il faut des règles claires pour empêcher que cela ne se reproduise. Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication de l’époque, avait d’ailleurs soutenu les amendements déposés à ce sujet.

Les amendements COM-10 et COM-33 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L’amendement **COM-47** vise à autoriser l’Arcom à agréer une modification de contrôle d’une société détenant une autorisation TNT, sans contrainte de délai après délivrance de l’autorisation lorsque la modification du contrôle ne porte pas atteinte à l’impératif de pluralisme et à l’intérêt du public et lorsqu’elle n’a pas un objectif manifestement spéculatif.

L’amendement COM-47 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L’amendement **COM-48** tend à autoriser l’Arcom à modifier les conventions des chaînes en cours d’exécution afin de tenir compte de l’évolution rapide de leur écosystème. Cette souplesse apparaît indispensable pour préserver l’attractivité du média télévision face à la concurrence des plateformes.

L’amendement COM-48 est adopté.

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

Article 13

L’article 13 est adopté sans modification.

Après l’article 13

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L’amendement **COM-49** reprend des dispositions qui figuraient à l’article 10 du projet de loi sur la communication audiovisuelle et la souveraineté culturelle afin d’autoriser une troisième coupure de publicité dans les films de plus de deux heures, ainsi que les informations sur les programmes dans les coupures de publicité.

M. David Assouline. – Quand on relie plusieurs points à l’aide d’un trait, cela forme une ligne. Cette proposition de loi vise à répondre aux exigences du secteur privé, et non à soutenir le secteur public. En l’occurrence, il serait possible d’introduire plus de publicité dans les films pour le secteur privé, non pour le service public. Vous voulez défaire

l'exception culturelle française, que nous avons pourtant réussi à préserver, parce que le secteur privé vous le demande.

L'amendement COM-49 est adopté et devient article additionnel.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article(s) additionnel(s) avant l'article 15

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-17** vise à accompagner le développement de l'UHD en prévoyant les modalités de sa généralisation. Ces dispositions introduites par le Sénat dans le cadre de l'examen de la loi du 25 octobre 2021 avaient été censurées par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure. Avis favorable.

L'amendement COM-17 est adopté et devient article additionnel.

Article 15

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement **COM-50** touche au DAB+.

M. David Assouline. – Le DAB+ est une technologie coûteuse, dont le développement nécessite la mobilisation de nombreuses aides publiques, notamment dans les radios associatives. Or la disposition contenue dans cet amendement risque de favoriser encore davantage les acteurs étrangers comme Amazon, et de mettre en danger le média radio. En effet, les distributeurs ne disposant plus que de douze mois pour ne vendre que des postes compatibles avec le DAB+, le nombre des auditeurs risque de diminuer faute d'appareil adapté. Il conviendrait, à l'image de la Belgique et de l'Angleterre, de ne pas imposer de contraintes brutales sur cette technologie. Je présenterai des propositions en séance sur ce sujet, afin de voir comment les pouvoirs publics peuvent investir davantage dans l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – En réalité, l'amendement porte de 9 à 18 mois le délai imposé aux industriels pour ne plus proposer que des récepteurs compatibles avec le DAB+, tandis que les distributeurs disposeraient de 24 mois au lieu de 12 pour ne vendre que des postes compatibles avec la nouvelle norme de diffusion.

L'amendement COM-50 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Nous voterons la proposition de loi et remercions son auteur d'avoir repris le travail laissé au milieu du gué par l'abandon du projet de loi sur l'audiovisuel, ainsi que le travail de fond mené par notre commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle			
Chapitre I^{er} : Réforme de l'audiovisuel public			
Article(s) additionnel(s) avant Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de MARCO	20	Prise en compte de la protection de l'environnement et de la sobriété énergétique dans le droit régissant les entreprises publiques et privées de l'audiovisuel	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme de MARCO	34	Obligation pour les entreprises de l'audiovisuel public de coopérer	Rejeté
Mme de MARCO	35	Création d'une taxe progressive sur le revenu pour financer l'audiovisuel public	Rejeté
Article 1^{er}			
M. ASSOULINE	1	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	23	Suppression de l'article	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	36	Précision relative à la transformation de l'INA en société anonyme	Adopté
M. HUGONET, rapporteur	37	Compétence de l'INA pour assurer la formation continue des personnels de l'audiovisuel public	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
M. HUGONET, rapporteur	38	Inscription de la société TV5 Monde dans la loi du 30 septembre 1986	Adopté
Article 2			
M. ASSOULINE	2	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	24	Suppression de l'article	Rejeté
Article 3			
M. ASSOULINE	3	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	25	Suppression de l'article	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	39	Désignation au sein du conseil d'administration de France Médias d'au moins une personnalité bénéficiant d'une expérience reconnue à l'international	Adopté
Article 4			
M. ASSOULINE	4	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	26	Suppression de l'article	Rejeté

Article 5			
M. ASSOULINE	5	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	27	Maintien des contrats d'objectifs et de moyens actuels	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	40 rect.	Inscription dans la convention stratégique pluriannuelle de France Médias d'un plafond de recettes publicitaires et de parrainage, y compris digital pour les sociétés France Télévisions, Radio France et France Médias Monde	Adopté
M. HUGONET, rapporteur	41	Attribution à la société TV5 Monde d'une dotation publique de même nature que pour les autres sociétés de l'audiovisuel public	Adopté
Article 6			
M. ASSOULINE	6	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	28	Suppression de l'article	Rejeté
Article 7			
M. ASSOULINE	7	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	29	Suppression de l'article	Rejeté
Article 8			
M. ASSOULINE	8	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	30	Suppression de l'article	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	42	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Article 9			
M. ASSOULINE	9	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	31	Suppression de l'article	Rejeté
Chapitre II : Préservation de notre souveraineté audiovisuelle			
Article(s) additionnel(s) avant Article 10			
Mme MORIN-DESAILLY	11	Accès des éditeurs aux données d'usage de leurs programmes dans les environnements de distribution tiers, sous le contrôle du régulateur	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme de MARCO	21	Publication par l'Arcom d'une base de données précisant la composition du capital des titres de presse et des services de communication audiovisuelle et l'identité des membres de leurs organes dirigeants	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Mme de MARCO	22	Obligation faite aux candidats à l'affectation d'une fréquence hertzienne de télévision de prévoir un droit de veto des journalistes dans la nomination de leur directeur de la rédaction ; un droit d'agrément permettant à la rédaction d'agréer le nouvel acquéreur, ou, à défaut, de proposer un acquéreur alternatif ; une meilleure transparence sur les actionnaires	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 10			
M. HUGONET, rapporteur	43	Nouvelle rédaction de l'article afin de soumettre l'ensemble des candidats attributaires de droits d'exploitation audiovisuelle de compétitions sportives aux mêmes règles et obligations	Adopté
Mme de MARCO	32	Événements sportifs d'importance majeure	Satisfait ou sans objet
M. FIALAIRE	19	Suppression d'une disposition visant à interdire l'attribution de la totalité des droits d'une compétition sportive à des candidats extérieurs à l'Union européenne	Satisfait ou sans objet
Article 11			
Mme MORIN-DESAILLY	16	Précision apportée à la définition des services d'intérêt général et à la mise en œuvre de la visibilité appropriée	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	44	Prise en compte des services de communication audiovisuelle des chaînes de la TNT dans le périmètre des services d'intérêt général	Adopté
M. HUGONET, rapporteur	45	Précision que l'utilisateur d'un service ou programme d'une chaîne de la TNT ne doit pas avoir à effectuer plus d'une action que le nombre d'actions nécessaires pour accéder aux services et programmes les mieux exposés sur l'interface utilisateur	Adopté
M. HUGONET, rapporteur	46	Prise en compte du caractère francophone des programmes dans l'ordre d'affichage des services et des programmes d'intérêt général	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 11			
Mme MORIN-DESAILLY	18	Prolongation des autorisations à diffuser des programmes en UHD sur la TNT	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY	13	Obligation faite aux distributeurs de reprendre des chaînes comportant des décrochages locaux	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme MORIN-DESAILLY	14	Accès par défaut sur le canal 3 de la TNT à la chaîne France 3 correspondant à son bassin de vie (décrochages régionaux et locaux compris)	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme MORIN-DESAILLY	15	Obligation du maintien d'une prise TNT sur les box des FAI et de la mise à disposition d'un paramétrage par défaut pour que le FAI privilégie la TNT plutôt que les flux IPTV	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Mme MORIN-DESAILLY	12	Obligation aux distributeurs de faire droit aux demandes des éditeurs d'accéder aux données relatives à la consommation de leurs programmes - sans préjudice du RGPD et du code des postes et des communications électroniques	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 12			
M. ASSOULINE	10	Suppression de l'article	Rejeté
Mme de MARCO	33	Suppression de l'article	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	47	Possibilité pour l'Arcom d'autoriser une modification du contrôle sans contrainte de délai lorsque celle-ci ne porte pas atteinte à l'impératif de pluralisme et à l'intérêt du public et qu'elle n'a pas un objectif manifestement spéculatif	Adopté
M. HUGONET, rapporteur	48	Possibilité pour l'Arcom de modifier l'autorisation accordée à un éditeur de programmes justifié par un motif d'intérêt général	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
M. HUGONET, rapporteur	49	Autorisation d'une troisième coupure publicitaire pour les films de plus de deux heures	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 15			
Mme MORIN-DESAILLY	17	Généralisation de l'UHD sur les nouveaux récepteurs de télévision	Adopté
Article 15			
M. HUGONET, rapporteur	50	Accroissement des délais avant l'obligation de compatibilité de l'ensemble des récepteurs de radio avec la norme DAB+	Adopté

Proposition de loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons cette matinée par l'examen du rapport de notre collègue Jean-Jacques Lozach sur la proposition de loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport, déposée par notre collègue Sébastien Pla, que je salue, et les membres du groupe socialiste.

Je vous rappelle que l'examen de ce texte en séance publique est programmé jeudi prochain, le 15 juin, en second point de l'ordre du jour de l'espace réservé au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur. – Le sport est longtemps resté le parent pauvre de la protection des mineurs. Plus que dans d'autres secteurs, il y a régné une omerta au nom de la sacralisation de l'entraîneur et de la performance. Il existe certes une obligation d'honorabilité pour les éducateurs sportifs. Toutefois, pendant plusieurs années, seuls les éducateurs professionnels ont fait l'objet d'un contrôle systématique et annuel. Pour les

éducateurs bénévoles, celui-ci n'avait lieu qu'à l'occasion d'un contrôle effectué sur place par les services déconcentrés du ministère des sports.

Les bénévoles sont pourtant un rouage essentiel de la pratique sportive : on compte en effet 2 millions d'éducateurs sportifs bénévoles pour environ 250 000 éducateurs professionnels. Autrement dit, environ 90 % des éducateurs sportifs sont des bénévoles.

Cela signifie également que l'honorabilité de 90 % des éducateurs sportifs était jusqu'alors peu contrôlée. La mission d'information sur les violences sexuelles sur mineurs en institutions, demandée par le groupe socialiste en 2018 dans le cadre de son droit de tirage avait dressé un constat sévère : le contrôle d'honorabilité des bénévoles sportifs est « un dispositif aléatoire et insuffisant qui présente des failles exploitables par les auteurs de violences sexuelles ».

Des avancées significatives ont cependant eu lieu depuis 2020. Les révélations concernant les violences sexuelles subies par la patineuse Sarah Abitbol associées à la libération de la parole dans le cadre du mouvement #MeToo ont constitué l'électrochoc dont le secteur sportif avait besoin. C'est également à cette époque que la cellule ministérielle de signalement de faits de violences ou de violences sexuelles a été mise en place. En l'espace de trois ans, cette cellule a recueilli plus de 900 signalements, conduisant à 424 interdictions d'exercer. Le 5 juin, la fédération française de voile a signalé qu'elle faisait un signalement à cette cellule en raison de gestes inappropriés de l'un de ses skippers. Cette cellule ministérielle ne rassemble actuellement que trois personnes, mais voyez son efficacité !

Le cadre législatif a évolué, à l'initiative de notre commission : en 2021, à l'occasion de l'examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République, nous avons introduit l'obligation pour les clubs, au moment de la prise de licence, de recueillir l'identité complète de toute personne susceptible d'exercer une fonction d'éducateur sportif ou d'intervenir auprès des mineurs. C'est le préalable indispensable à la mise en place d'un contrôle automatisé de leur honorabilité. L'examen de la proposition de loi de notre collègue Sébastien Pla, membre de la commission des affaires économiques, est l'occasion de faire un bilan de l'application de cette disposition législative.

Après des débuts compliqués, les premiers résultats sont encourageants : on est passé d'une quasi-absence de contrôle des bénévoles en août 2021, date d'entrée en vigueur du dispositif, à 500 000 contrôles effectués fin 2022 et 1 million en mai 2023. En l'espace de quelques mois, la moitié des bénévoles ont vu leur honorabilité vérifiée. Cela a permis de notifier 130 incapacités d'exercer. Si vous me permettez cette expression, 130 bénévoles ont été « contrôlés positifs » sur leur honorabilité et écartés des clubs.

Les clubs et les fédérations sont des acteurs essentiels de ce dispositif de contrôle : à partir des informations recueillies par les clubs, le référent honorabilité de chaque fédération dépose la liste des personnes devant faire l'objet d'un contrôle sur une plateforme dédiée du ministère des sports.

La mise en place de ce système automatisé de contrôle ne s'est pas faite sans difficulté. Les fédérations ont rencontré des difficultés techniques ou des problèmes de compatibilité de fichiers. Certaines fédérations ont d'ailleurs nommé comme référent honorabilité la personne chargée des systèmes informatiques. En effet, les principales difficultés étaient d'ordre technique, et des compétences informatiques étaient nécessaires

pour les résoudre. Des différences séparent sur ce point les fédérations en fonction de leurs moyens humains et financiers.

Le second problème réside dans l'absence de correspondance entre certains noms transmis et les bases consultées. Ces personnes apparaissent comme n'ayant « aucune identité applicable » (AIA). Il peut s'agir d'erreurs de saisie, de non-respect des règles typographiques – je pense aux accents et aux tirets –, ou encore des codes Insee des communes de naissance non reconnues. Lorsque ces anomalies apparaissent, les fédérations doivent d'abord identifier la ligne erronée dans leur fichier, puis contacter le club, qui se rapproche alors de la personne concernée pour vérifier les informations. Ce travail est chronophage. Ce sont parfois plusieurs milliers de noms qui ne sont pas identifiables et nécessitent des recherches par les fédérations et les clubs. C'est aujourd'hui le principal point de difficulté. Le contrôle d'honorabilité reste donc perfectible.

Dans les faits, la saison sportive 2022-2023 a été la première saison d'application de ce nouveau dispositif. Je pense que, d'ici quelques saisons sportives, ce contrôle deviendra routinier.

Nous avons auditionné la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) qui gère les accueils collectifs de mineurs. – centres de loisirs, centres d'hébergement, colonies de vacances, etc. Il y existe un contrôle automatisé des intervenants depuis onze ans. Il m'a été indiqué qu'il s'écoulait à peine 24 heures entre la déclaration par le directeur de centre, sur la plateforme dédiée, de l'identité de l'animateur et la transmission d'une alerte en cas de problème d'incapacité. Le contrôle est donc extrêmement rapide et efficace.

Parce que nous avons peu l'habitude au sein de notre commission d'évoquer la procédure pénale, voici quelques éclaircissements nécessaires à la compréhension du texte. Le contrôle porte sur le casier judiciaire. Il existe trois bulletins dans le casier judiciaire. Le bulletin n° 1 recense l'intégralité des condamnations pénales. Il est réservé à l'usage exclusif des autorités judiciaires et pénitentiaires. Le bulletin n° 2 est principalement réservé à l'administration pour le contrôle des incapacités d'accès à certains emplois publics ou l'accès à certaines activités professionnelles. Il recense la plupart des condamnations d'une personne, à l'exception des décisions prises à l'encontre des mineurs, des contraventions, des condamnations assorties d'une dispense de peine, ou encore des condamnations avec sursis lorsque le délai de mise à l'épreuve est passé sans nouvelle condamnation. Enfin, le bulletin n° 3 recense les condamnations les plus lourdes. C'est l'extrait du casier judiciaire que nous connaissons. Chacun de nous peut demander le sien auprès du ministère de la justice. Il est parfois demandé par certains employeurs directement à leurs futurs employés avant l'embauche. Enfin, le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais) recense les personnes majeures ou mineures condamnées pour certaines infractions sexuelles ou violentes. Ce fichier a pour vocation de prévenir la récidive, les personnes inscrites devant indiquer leur adresse à intervalles réguliers.

Ces précisions apportées, j'en viens à l'objectif de ce texte. Je salue l'initiative de notre collègue Sébastien Pla qui vise à renforcer la protection des mineurs dans le milieu sportif. C'est un objectif que nous partageons au sein de notre commission. Il s'agit de compléter en quelque sorte la loi d'août 2021. La proposition de loi prévoit notamment un contrôle d'honorabilité systématique à la fois au regard du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du Fijais. Il est en effet essentiel de consulter ces deux fichiers qui sont complémentaires.

En revanche, je m'interroge sur l'opportunité de l'obligation imposée aux présidents de club de demander le bulletin n° 3 du casier judiciaire à leur futur éducateur, y compris bénévole, avant sa prise de fonction. Je comprends l'idée sous-jacente de notre collègue : en raison de l'impossibilité pour l'État de vérifier l'honorabilité de l'ensemble des éducateurs, une vérification du bulletin n° 3 serait de nature à garantir, club par club, l'absence d'incapacité à exercer.

Cependant, il me semble important que le contrôle de l'honorabilité demeure une prérogative de l'État. Un contrôle du bulletin n° 3 par les dirigeants de club pourrait être perçu comme un transfert de responsabilité. Par ailleurs, tant les fédérations que le ministère nous ont alertés sur un risque d'alourdissement des charges pesant sur les présidents de club dans un contexte de crise du bénévolat – ces derniers ayant vu le nombre de licenciés diminuer de 15 % par rapport à l'année 2019. Enfin, le bulletin n° 3 n'est pas exhaustif. Il ne comprend que les condamnations les plus graves. Un dirigeant de club pourrait, de bonne foi, à la consultation de l'extrait judiciaire transmis par l'éducateur sportif, penser que celui-ci remplit les conditions d'honorabilité sans que cela soit juridiquement le cas. Comment expliquer alors aux sportifs et aux parents que, après vérification, les services du ministère des sports se sont aperçus que l'éducateur présent depuis des mois dans le club et dont le président de club avait garanti en début de saison l'honorabilité n'était, en fait, pas honorable ?

En outre, avec le déploiement progressif du système automatisé de contrôle, dans peu de temps, l'ensemble des éducateurs sportifs seront contrôlés chaque année au regard du Fijais et du bulletin n° 2. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai de supprimer l'obligation de contrôle du bulletin n° 3 du casier judiciaire par les responsables des clubs.

Je reviendrai dans quelques instants plus en détail sur les deux amendements que je vous propose. Ils visent trois objectifs.

Le premier objectif est d'introduire dans le champ sportif le renforcement du contrôle d'honorabilité dont a bénéficié le secteur social et médico-social par la loi Taquet en 2022. L'une des mesures importantes prévoit qu'une inscription d'une condamnation au Fijais maintient l'incapacité d'exercer, même si la condamnation a disparu du bulletin n° 2 de la personne.

Le deuxième objectif est de mettre en place pour les dirigeants de club l'obligation de signaler au préfet des comportements au sein de leurs clubs présentant un danger pour la sécurité ou la santé morale et physique des sportifs. Je pense notamment aux agissements déviants d'un éducateur sportif. Jusqu'à présent, cette obligation de signalement ne s'appliquait qu'en direction du parquet, donc du procureur de la République.

Enfin, le troisième objectif est de sanctionner administrativement par une interdiction d'exercer les dirigeants sportifs peu enclins à lutter contre les violences commises sur les sportifs.

Je conclurai en indiquant avoir senti, lors des auditions, les fédérations et les services du ministère favorables à un renforcement du contrôle de l'honorabilité. Les amendements que je vais vous proposer répondent d'ailleurs à plusieurs de leurs préoccupations. À titre d'exemple, le Comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport, mis en place par la ministre il y a quelques mois, comporte parmi

les orientations inscrites dans sa lettre de mission la protection des pratiquants et des pratiquantes du sport. Ce comité est coprésidé par Marie-George Buffet et Stéphane Diagana.

M. Laurent Lafon, président. – Avant d’ouvrir la discussion générale, j’invite notre rapporteur à définir le périmètre retenu pour l’application de l’article 45 de la Constitution.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur. – Le périmètre de l’article 45 pourrait comprendre les mesures relatives à la protection des mineurs et à la lutte contre les violences et les violences sexuelles dans la pratique sportive.

Il en est ainsi décidé.

M. Sebastien Pla, auteur de la proposition de loi. – Tout d’abord, je tiens à vous remercier de cette invitation qui me permet de présenter devant votre commission l’esprit de la proposition de loi que je porte, en collaboration avec Sarah Abitbol, les nombreuses associations de victimes et certaines fédérations sportives dont la fédération française de tennis (FFT), concernant la lutte contre les violences sexuelles dans le sport.

Face à l’ampleur du phénomène des violences sexuelles sur les mineurs dans le sport, nous plaidons pour que la honte change de camp par le renforcement de la loi sur la protection des mineurs et l’honorabilité dans le sport.

Les chiffres sont alarmants. D’après la Commission indépendante sur l’inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise), près de 160 000 enfants sont victimes de violences sexuelles chaque année, en France. Une autre étude démontre que près d’un enfant sur cinq est victime de violences sexuelles en Europe. Cela concerne des attouchements sexuels, des viols, du harcèlement et des agressions. Le monde du sport n’échappe pas, hélas, à ce phénomène. Dans les faits, on estime qu’un enfant sur sept est victime de violence. Un sportif sur dix assure par ailleurs avoir été victime d’agression sexuelle durant sa carrière.

Le sport fournit un terreau favorable à l’apparition de ces violences et engendre des situations à risques. Je pense aux vestiaires, aux douches, aux covoiturages, aux déplacements, aux stages, et au fait que le genre masculin prédomine et peut conduire à des abus de position dominante. Il s’agit en outre d’un milieu où les incidents sont facilement étouffés et où l’omerta prédomine, comme la presse vient encore de le révéler récemment.

Depuis la sortie du livre-témoignage de Sarah Abitbol, *Un si long silence*, en 2020, l’omerta a été brisée, et de nombreuses voix s’élèvent pour dénoncer des agressions sexuelles et des viols subis dans le cadre sportif – comme celles de la joueuse de tennis Isabelle Demongeot et du rugbyman Sébastien Boueilh. Toutes les fédérations sont touchées.

Nous appelons ainsi, avec des associations de protection de l’enfance, des sportifs et des personnalités engagées, à des actes forts pour muscler le cadre légal de la pratique sportive des mineurs, rassurer les parents et lever les soupçons qui pourraient planer sur les clubs.

La pratique d’un sport est fondamentale pour l’épanouissement des enfants, c’est l’école des valeurs de la vie et du vivre-ensemble et un puissant vecteur d’égalité. Les pratiques sportives doivent donc être sanctuarisées et le sport éthique érigé en valeur cardinale. La question des violences sexuelles fait l’objet d’un long travail dans lequel le Sénat a toujours été à l’avant-garde. Il mérite donc d’être poursuivi.

En 2019, la mission commune d'information sénatoriale sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions, conduite par nos collègues Catherine Deroche, Michelle Meunier, Marie Mercier et Dominique Vérien, appelait à un renforcement du contrôle de l'honorabilité des adultes en contact avec les enfants, en appliquant partout les « standards les plus hauts ».

En 2021, la loi confortant le respect des principes de la République a introduit un contrat d'engagement républicain pour les associations, ce qui a conforté l'obligation d'honorabilité dans le milieu sportif.

En l'état actuel des choses, le contrôle de l'État consiste en l'interrogation du bulletin n° 2 du casier judiciaire national, du Fijais, mais aussi de la base des cadres interdits qui recense les personnes faisant l'objet d'une mesure de suspension. À ces fins, un système d'information automatisé du contrôle d'honorabilité des éducateurs sportifs et des exploitants d'établissement d'activités physiques et sportives (EAPS) bénévoles disposant d'une licence sportive a été mis en place.

Cependant, comment s'assurer que l'ensemble des intervenants auprès des mineurs en milieu sportif – bénévoles, administratifs, parents accompagnateurs – n'ont fait l'objet d'aucune condamnation pour des faits d'agression sexuelle ? Bien que la loi prévoit cette obligation d'honorabilité, force est de constater qu'il demeure des situations où des adultes sont placés au contact des enfants sans avoir fait preuve de leur honorabilité. Ils ne sont donc pas contrôlés.

J'ai aussi constaté, dans mes échanges avec les clubs sportifs, un réel manque d'appropriation de la charte d'honorabilité au sein des clubs. Nombre de présidents de clubs, voire de ligues avaient une connaissance très partielle du phénomène, ou même n'y étaient pas sensibilisés. Les moyens de prévention mis à disposition – la formation, par exemple – manquent donc d'efficacité. Le travail engagé par le ministère des sports mérite d'être souligné. Il a permis de faire progresser le débat, il encourage la libération de la parole des victimes, mais gardons à l'esprit que les dispositifs en vigueur sont encore perfectibles. C'est pourquoi nous devons continuer à faire œuvre utile, de manière transpartisane, afin de poursuivre ce long chemin pour défendre l'intégrité de ce que nous avons de plus précieux : nos enfants.

Ce texte prévoit d'agir plus en amont, pour couper l'herbe sous le pied des prédateurs. Un pas supplémentaire est fait avec l'inversion de la charge de la preuve par l'instauration d'un double contrôle d'honorabilité *a priori* de l'ensemble des bénévoles et des salariés – un nouvel outil sera mis à disposition des présidents de club et des fédérations avec l'appui des services de l'État.

Notre objectif ultime est de faire en sorte que plus aucun intervenant en milieu sportif placé au contact des mineurs n'ait fait l'objet d'une inscription contraire au contact des enfants, ou d'une condamnation qu'il aurait omis de déclarer.

Il faut que les adultes se responsabilisent, car, selon la cellule ministérielle qui recense les violences sexuelles dans le sport, depuis fin 2021, sur 2 millions d'éducateurs à contrôler, un peu moins de la moitié l'ont été, et le résultat est sans appel. En effet, 900 affaires ont été signalées à la cellule, affaires dans lesquelles 84 % des victimes sont des

mineurs. Il a été prononcé 130 incapacités d'exercer, dont 55 concernent des présidents-entraîneurs. En parallèle, 424 interdictions d'exercer ont été prises *via* la cellule de signalement. Soit 1 400 affaires en deux ans de contrôle.

Mais le dispositif connaît quelques failles. Des éducateurs sous le coup d'une interdiction d'exercice ont obtenu l'effacement de leur casier B2 par le procureur. Cela a d'ailleurs généré des contentieux avec leur fédération. Je remercie le rapporteur des propositions faites pour combler ces failles.

Face à ce constat, la ministre des sports, Amélie Oudéa-Castéra, pleinement engagée dans cette cause, a d'ores et déjà annoncé vouloir poursuivre l'effort en doublant, dans le prochain projet de loi de finances, les effectifs dédiés du ministère pour assurer le contrôle d'honorabilité. C'est un pas de plus, que je tiens à saluer.

Mais ne nous voilons pas la face : pour assurer la lutte contre les violences, il faut des moyens, et le ministère des sports ne pourra tout assumer seul. Il est aussi nécessaire que les fédérations et les clubs s'engagent plus fortement. Nous ne parviendrons à relever ce challenge qu'en jouant en équipe !

Même si j'ai pleinement conscience des craintes que ce texte peut susciter dans les clubs et associations sportives qui sont confrontés à l'érosion du bénévolat, gardons tout de même à l'esprit que l'esprit de la loi est avant tout d'éloigner tout prédateur sexuel du monde sportif. Je sais pouvoir compter sur vous, sur la sagesse du Sénat, pour enrichir par le débat et faire prospérer ce texte.

Alors que la France va tenir dans les jours qui viennent les assises du sport, qu'elle accueillera la coupe du monde de rugby à l'automne et les jeux Olympiques en 2024, accompagnons le ministère des sports et apportons une pierre supplémentaire à cet imposant édifice de la lutte pour la prévention des violences sexuelles sur mineurs.

Pour conclure, je voudrais remercier le rapporteur et vous toutes et tous de m'avoir permis de m'exprimer au sein de votre commission et de l'intérêt que vous portez à la question des violences sur les mineurs dans le milieu sportif.

M. Pierre-Antoine Levi. – Merci à l'auteur de la proposition de loi qui vise à lutter contre les violences sexuelles. Ce texte est le bienvenu, car ces actes aux conséquences dévastatrices persistent. Il est essentiel d'améliorer la législation existante pour intensifier ce combat. Le sport est un élément fondamental de l'épanouissement des jeunes, mais certains individus profitent de leur proximité avec les jeunes athlètes pour commettre des actes inqualifiables.

En tant que législateur, il est de notre devoir de prendre des mesures fermes pour éradiquer ce fléau. Le contrôle exercé par les clubs sportifs est souvent malheureusement insuffisant. Il est donc primordial que l'État joue un rôle actif dans le processus de contrôle en mettant en place des protocoles clairs pour s'assurer de l'honorabilité des adultes intervenant auprès des mineurs dans le sport.

Les statistiques sont alarmantes : plus de 15 % des adultes déclarent avoir subi des violences sexuelles pendant leur enfance. Ces violences engendrent des troubles psychologiques graves qui rendent difficile la libération de la parole. Les témoignages courageux de personnalités comme Andréa Bescond ou Sarah Abitbol, qui a participé à

l'élaboration de cette proposition de loi, ont permis de sensibiliser le grand public à cette réalité insoutenable. Nous ne pouvons pas rester les bras croisés.

La proposition de loi initiale comprenait des dispositions assez compliquées, que le rapporteur souhaite corriger par ses amendements. Un vote du texte en l'état aurait mis à mal le bénévolat dans les clubs. Les améliorations apportées par le rapporteur permettront à la proposition de loi de poursuivre son chemin au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Le groupe centriste votera favorablement le texte.

Mme Sabine Van Heghe. – Je salue l'auteur de la proposition de loi, notre collègue Sebastien Pla. Il a travaillé avec Sarah Abitbol qui, en 2020, a dénoncé les viols dont elle a été victime de la part de son entraîneur, brisant le silence et l'omerta sur les violences sexuelles dans le sport.

On le sait, 84 % des victimes sont des mineurs ; 906 enquêtes sont en cours et la majorité des fédérations sont concernées. Nous avons progressé sur la question avec la charte d'honorabilité mise en place en 2021. Actuellement est effectué un contrôle annuel *a posteriori*. Notons qu'il n'y a pas assez d'agents assermentés pour examiner tous les clubs.

La proposition de loi de notre groupe entend donc entourer de garanties supplémentaires le recrutement des personnels enseignant, animant et encadrant des activités physiques et sportives en améliorant le contrôle d'honorabilité. L'objectif du texte est de contribuer au renforcement de l'éthique dans le sport en faisant en sorte qu'aucun encadrant sportif ne passe au travers des mailles du filet. Les contrôles ne sont pas assez systématiques ou sont incomplets.

Je salue l'excellent travail du rapporteur Jean-Jacques Lozach qui, en réécrivant par un amendement l'article unique, consolide le cadre juridique de la proposition de loi et renforce le contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs professionnels ou bénévoles. Les modalités de ce contrôle sont alignées sur celle des personnes intervenant auprès de publics fragiles. Autre disposition bienvenue de son amendement : l'explicitation de l'incapacité d'exercer en raison d'une condamnation par une juridiction étrangère. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera donc cet amendement du rapporteur.

Nous sommes également favorables à l'article additionnel après l'article unique qui prévoit la création d'une mesure administrative et d'une sanction pénale pour les dirigeants dont le comportement est contraire à la démarche éthique recherchée.

Notre groupe votera cette proposition de loi améliorée et consolidée juridiquement par les amendements du rapporteur.

M. Michel Savin. – Je veux tout d'abord remercier l'auteur et le rapporteur de la proposition de loi pour leur présentation. Le sujet des violences sexuelles dans le sport a été plusieurs fois abordé au sein de cette commission. Dès 2018, le Sénat avait fait des propositions concrètes visant à renforcer la protection des mineurs, avec un volet relatif au milieu sportif.

Aujourd'hui, la proposition de loi que nous examinons a pour objectif de renforcer le dispositif de contrôle de l'honorabilité des adultes intervenant auprès des mineurs au sein des établissements dans lesquels sont pratiquées des activités physiques ou sportives. Elle ne

modifie pas l'esprit de la loi ; elle apporte deux moyens supplémentaires pour mieux l'appliquer.

Aux termes de l'article L. 212-9 du code du sport, « nul ne peut enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive auprès de mineurs s'il fait l'objet d'une mesure administrative d'interdiction de participer, à quelque titre que ce soit, à la direction et à l'encadrement d'institutions et d'organismes soumis aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à la protection des mineurs accueillis en centre de vacances et de loisirs, ainsi que de groupements de jeunesse ou s'il fait l'objet d'une mesure administrative de suspension de ces mêmes fonctions ».

La proposition de loi vient compléter cet article avec deux alinéas.

Le premier précise que toute personne qui peut enseigner, animer ou encadrer une activité physique sportive auprès des mineurs devra faire l'objet d'un contrôle d'honorabilité réalisé par les services de l'État. Les clubs comprennent des animateurs bénévoles licenciés, et des animateurs, entraîneurs ou encadrants bénévoles non licenciés. Revient-il au club de faire ces déclarations ?

Je m'interroge : toute personne qui souhaite bénévolement enseigner, animer ou encadrer devra-t-elle être obligatoirement licenciée d'une fédération ? Cela permettrait un contrôle automatisé par les fédérations. Les dirigeants de club bénévoles, qui sont de moins en moins nombreux et qui ont déjà des tâches très importantes, n'auraient plus à s'en occuper.

Le second alinéa concerne les responsables des établissements d'activités sportives, qui devront vérifier le bulletin n° 3 du casier judiciaire. Pourquoi cette disposition concerne-t-elle uniquement les responsables bénévoles, et non les services de l'État ? On donne une responsabilité supplémentaire aux présidents souvent bénévoles des clubs, alors qu'il devrait revenir à l'État de contrôler l'honorabilité des encadrants des enfants.

Les préfets sont très frileux à prendre des mesures d'interdiction au regard des risques d'insécurité juridique. Ne reportons pas cette responsabilité sur les dirigeants de club qui peuvent se voir demain attaqués par des parents !

Enfin, faire peser de nouvelles obligations sur les clubs alors que le contrat d'engagement républicain n'est pas encore bien appréhendé par tous, peut faire fuir davantage encore les dirigeants bénévoles...

Nous serons très attentifs aux amendements de notre rapporteur, même si nous partageons évidemment l'objectif poursuivi avec ce texte.

Mme Céline Brulin. – Merci à l'auteur de la proposition de loi et au rapporteur Jean-Jacques Lozach pour leur présentation. Il faut continuer à travailler pour mettre fin aux violences sexuelles, particulièrement dans le sport, qui doit être un lieu d'épanouissement dans lequel l'ensemble des pratiquants, notamment les plus jeunes, doivent être protégés. Il a fallu que des affaires créent un électrochoc pour que de premières mesures voient le jour. L'édifice est à parfaire : c'est en ce sens que cette proposition de loi est la bienvenue.

Les modifications apportées par le rapporteur sont très opportunes pour sécuriser et améliorer le dispositif initialement proposé. Le système d'information automatisé qui prend modèle sur celui qui s'applique aux personnes travaillant auprès des publics fragiles est pertinent. La responsabilité du contrôle doit peser sur les services de l'État. Les clubs, les

fédérations et les ligues ont un rôle à jouer, mais plutôt en faisant de la formation et de la prévention.

Si j'ai bien compris, le signalement se ferait également auprès du préfet, et non plus seulement auprès du parquet. J'ai des doutes sur le rôle que pourrait jouer le préfet : vu le nombre de tâches qui lui incombe, il n'est pas certain que son intervention puisse être véritablement utile.

Enfin, je me dis que le terme d'« honorabilité » n'est peut-être pas le plus approprié. Les mots « probité » ou « intégrité » seraient plus parlants, l'honorabilité pouvant recouvrir l'idée d'un jugement de valeur.

M. Bernard Fialaire. – Je voudrais féliciter le rapporteur et l'auteur de la proposition de loi, Sebastien Pla.

Je reviendrai sur la question de la licence qui peut être exigée des éducateurs. Une licence, c'est aussi une assurance, et je ne conçois pas qu'on puisse être éducateur et participer à la vie d'un club sans en bénéficier.

Dans la charte qui doit être diffusée auprès des éducateurs, il faut évoquer le harcèlement moral. En effet, des entraîneurs et des éducateurs mettent la pression sur les enfants, et ont des comportements, notamment lors des compositions d'équipe, s'apparentant à des brimades, lesquelles peuvent être traumatisantes.

M. Thomas Dossus. – Merci à l'auteur et au rapporteur d'avoir présenté cette proposition de loi. La libération de la parole est parfois très difficile, le silence qui règne étant alors vécu comme une violence supplémentaire par les victimes. En parler, c'est déjà faire preuve d'utilité publique. Le sport n'est pas exempt de ces violences, notamment en raison du contexte d'emprise des entraîneurs et des coachs sur les enfants.

Il est indispensable de faire voter cette proposition de loi. Mais il faut aussi mener un travail de formation de l'ensemble de la chaîne des fédérations et des encadrants pour mettre la parole des enfants au-dessus d'un corporatisme qui peut faire peser une chape de plomb et de silence sur les dérives de certains entraîneurs. Un accompagnement financier doit être prévu. D'ailleurs, lors du projet de loi de finances pour 2023, nous avons adopté un de mes amendements qui permettait d'accompagner la formation contre les violences sexuelles dans le sport – cet amendement n'a malheureusement pas été conservé dans la suite de la navette.

Je veux citer l'exemple du club de football de Lyon : La Duchère qui a mis en place une cellule d'accompagnement psychologique : celle-ci a permis de libérer la parole des enfants pour dénoncer des violences, y compris exercées dans un cadre extrasportif – je pense notamment aux violences intrafamiliales.

Nous voterons cette proposition de loi dans sa version remaniée par le rapporteur. Nous avons néanmoins quelques réserves, que nous évoquerons en séance.

Mme Annick Billon. – Je m'associe aux félicitations adressées à notre collègue Sebastien Pla pour l'écriture de cette proposition de loi et à Jean-Jacques Lozach pour son rapport. La protection des mineurs contre les violences sexuelles dans le milieu du sport a fait l'objet de nombreuses actualités depuis plusieurs années. On doit tout mettre en œuvre pour lutter contre ce phénomène. Des moyens nous sont proposés aujourd'hui, et je m'en réjouis.

Michel Savin a parlé de la responsabilité, qui doit être partagée. Nous avons voté deux propositions de loi pour favoriser l'engagement associatif : la responsabilité des dirigeants était l'un des sujets qui avaient été abordés, car il fallait éviter de faire peser toute la responsabilité sur eux.

Je voudrais évoquer la formation. Les violences sexuelles existaient avant ces affaires médiatisées. Désormais, on en parle, ce qui est une bonne chose, et nous essayons de trouver des solutions. Il faut former les bénévoles, les dirigeants et tous ceux qui sont en contact avec les enfants, et cela ne peut être laissé à la charge de chaque fédération. Les choses ne doivent pas se faire au petit bonheur la chance !

Il est aussi important de mettre l'État face à ses responsabilités. En tant que présidente de la délégation aux droits des femmes, je regrette que l'éducation à la sexualité soit dispensée dans moins de 10 % des établissements scolaires. Nous devons nous inspirer de ce qui existe dans d'autres pays. Il est urgent d'avoir une véritable éducation au corps dès le primaire, sinon nous n'arriverons pas à enrayer les violences sexuelles et sexistes. Les enfants doivent apprendre à reconnaître ce type d'agression.

Enfin, je veux évoquer le recueil de la parole. Un enfant est sous la pression de l'adulte. Vous avez évoqué l'inversion de la charge de la preuve, qui fait écho avec la loi que j'avais portée sur le seuil de non-consentement. Comment créer un cadre qui permette le même recueil de la parole partout – dans tous les départements, toutes les fédérations et toutes les associations ?

Quand les instances dans le domaine du sport seront davantage paritaires, les victimes pourront plus facilement trouver la bonne personne pour parler. Car, on le sait, dans le cadre de violences sexuelles et sexistes, il est parfois plus facile pour une femme de parler à une femme, par exemple.

Les prédateurs essayent toujours de trouver les moyens d'arriver à leurs fins, en passant d'un département à un autre, et en réussissant à faire retirer des peines de leur casier judiciaire. J'espère que ce texte permettra de protéger plus d'enfants.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – À mon tour, je remercie le rapporteur pour son travail, et je salue l'auteur de la proposition de loi. Ce sujet ne peut plus être mis sous le tapis ; en parler, c'est déjà sensibiliser.

On ne peut qu'observer avec tristesse que 610 affaires ont été enregistrées depuis 2020, que 84 % des victimes sont des mineurs et qu'un sportif sur dix a subi des violences. Bien sûr, il faut renforcer les contrôles des adultes qui travaillent avec des mineurs au sein des structures sportives. C'est déjà le cas d'ailleurs des titulaires de la carte professionnelle : je pense notamment au brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS) et au brevet d'État. Il en va également d'autres activités qui s'exercent auprès des mineurs : enseignants de l'éducation nationale, animateurs titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa).

Je souhaitais évoquer le contrôle du casier judiciaire, qui devrait être effectué par l'État et non par le président d'une association sportive. Un président de club n'a pas à connaître le casier judiciaire d'un intervenant, surtout si ses condamnations n'ont rien à voir avec l'activité exercée. Cela lui rajouterait une responsabilité supplémentaire en cas de litige. Le bulletin n° 3 n'est pas totalement exhaustif, comme l'a rappelé le rapporteur.

Nous attendons la suite de l'examen du texte, au travers de la discussion et du vote des amendements, pour décider de notre position.

M. Jacques Groperrin. – Je voudrais à mon tour remercier l'auteur et le rapporteur de la proposition de loi. Nous condamnons tous les violences sexuelles dans le sport – le judo que je pratique n'échappe pas à ce phénomène. Il ne faut pas oublier qu'il y a aussi des violences morales et physiques.

On ne peut qu'être d'accord avec l'objectif de la proposition de loi de mieux protéger les mineurs. Des dispositifs existent déjà : ne sont-ils pas suffisants ? Je doute de l'impact du texte. J'ai le sentiment que l'on judiciaire encore plus la vie en société et que l'on complexifie le travail des clubs, des associations, des fédérations... Pourquoi prévoir des dispositions seulement pour le sport ? On pourrait très bien faire une proposition de loi pour le milieu de la musique, pour celui du théâtre, de la danse... Bref, toute activité où un adulte est en contact avec des enfants.

Un autre point d'entrée me semble plus efficace pour limiter « les trous dans la raquette ». Il s'agirait de mettre en place un pilier supplémentaire dans le socle commun de compétences pour enseigner à tous les enfants de 3 à 16 ans que leur corps leur appartient et que de tels comportements ne sont pas acceptables. Une inscription au socle commun de compétences signifie une évaluation lors du brevet. Plutôt que d'agir par la loi, il faut faire les choses par l'intermédiaire des enfants, dont la parole sera libérée.

En matière de harcèlement, les choses changent grâce aux ambassadeurs. Des ambassadeurs pourraient aussi être créés au sein des clubs sportifs.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur. – Tout le monde est d'accord sur le constat. La situation est en train d'évoluer dans le bon sens. Le tournant a été pris très récemment, depuis trois ou quatre ans, à la suite d'affaires qui ont défrayé la chronique - Catherine Moyon de Baecque, Sarah Abitbol, Isabelle Demongeot, etc. – et qui ne concernent pas seulement des mineurs – Catherine Moyon de Baecque étant une sportive majeure.

Cette proposition de loi est l'occasion de rappeler notre conception de l'éthique du sport et de mettre en avant les bonnes pratiques de certaines fédérations, qui n'ont pas attendu des textes de loi pour agir. Ainsi, la Fédération française de gymnastique a introduit dans ses statuts l'interdiction pour un entraîneur d'héberger un sportif chez lui – on le sait, c'est très souvent dans ce cadre que les dérives interviennent.

Ce texte est aussi l'occasion de rappeler certaines réformes engagées par l'État. Roxana Maracineanu s'est emparée à bras-le-corps de la problématique de la violence, et pas seulement de la violence sexuelle dans le sport. On constate une continuité entre l'action de l'ancienne ministre des sports et la ministre actuelle. Ainsi, vingt équivalents temps plein (ETP) ont été créés dans le budget pour 2023 dans les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport (Drajes), c'est-à-dire dans les services déconcentrés de l'État, pour s'occuper de cette problématique. Lors de son audition, la ministre des sports s'est engagée à créer de nouveau vingt équivalents temps plein dans les Drajes pour poursuivre l'action engagée.

Sur un sujet aussi grave, il faut parler vrai. Une ancienne ministre disait en 2017 qu'il n'y avait pas d'omerta dans le sport... C'est vraiment le contraire du parler vrai ! L'État a un rôle d'exemplarité à jouer.

M. Savin et Mme Billon ont évoqué l'acceptabilité par le mouvement sportif. On ne peut pas réformer le sport sans un minimum de contribution du mouvement sportif. Au centre du dispositif, il y a le club, et j'ai tout à fait conscience qu'il ne faut pas trop charger la barque des présidents de clubs. C'est la raison pour laquelle le texte prévoit un double mouvement, à la fois, d'allègement et de responsabilisation.

D'un côté, l'allègement des obligations du dirigeant d'établissement. Le club serait chargé de transmettre le fichier à la fédération, qui le dépose sur la plateforme créée par le ministère permettant un croisement des fichiers. Le contrôle à strictement parler continue de relever de la fonction régaliennne de l'État.

De l'autre, la responsabilisation du président de club, qui doit assumer pleinement son rôle. Quand il constate des comportements mettant en danger les sportifs, il a l'obligation de transmettre un signalement au parquet et, ajout de ce texte, à l'autorité administrative, c'est-à-dire au préfet, lequel peut agir très rapidement, par exemple par une mesure d'éloignement de la personne incriminée.

Cette proposition de loi répond aussi à une lacune. La loi d'août 2021 ne prévoyait pas de clause de revoyure. Nous avons largement débattu du contrat d'engagement républicain. Mais il faut un suivi très régulier de l'application de cette loi, dont l'impact sur le milieu associatif est fort.

J'en viens à la terminologie – probité, honorabilité, intégrité –, sur laquelle nous ne nous sommes pas interrogés. Il y a peut-être effectivement matière à modification.

Nous partageons l'idée de faire davantage de sensibilisation et de formation. En la matière, un certain nombre d'associations joue un rôle important. L'association Colosse aux pieds d'argile, présidée par un rugbyman victime de violences sexuelles quand il était mineur, compte 40 permanents qui accompagnent les victimes et font de la prévention et la sensibilisation dans les clubs, les écoles, etc. Je veux aussi citer l'association de Sarah Abitbol.

Le texte concerne les bénévoles ; les professionnels sont soumis à un contrôle d'honorabilité tous les ans, la profession étant réglementée depuis les années 1990.

M. Michel Savin. – Vous avez précisé que les présidents devaient envoyer les fichiers aux fédérations. Les bénévoles non licenciés sont-ils concernés ?

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur. – Le relevé d'identité se fait avant la délivrance de la licence. Le respect de l'honorabilité concerne tous les intervenants auprès de mineurs.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'amendement **COM-2** est adopté. En conséquence, l'amendement **COM-1** devient sans objet.

L'article unique est ainsi rédigé.

Après l'article unique

L'amendement **COM-3** est adopté et devient article additionnel.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Proposition de loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. LOZACH, rapporteur	2	Renforcement des modalités de contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs et des personnes intervenant auprès de mineurs	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	1	Contrôle du B3 par les dirigeants de club	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article unique			
M. LOZACH, rapporteur	3	Obligation de signalement pour les dirigeants de club à l'autorité administrative en cas de comportements à risque et création d'une mesure administrative d'interdiction de diriger un club sportif	Adopté

Proposition de loi visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'examen du rapport de notre collègue Sylvie Robert sur la proposition de loi visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer, déposée par Catherine Conconne.

Je vous rappelle que l'examen de ce texte en séance publique est programmé jeudi prochain, le 15 juin, à 10 h 30, en premier point de l'ordre du jour de l'espace réservé au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Cette proposition de loi poursuit, comme son titre l'indique, un objectif louable et pleinement légitime de pérennisation de l'exploitation cinématographique en outre-mer.

Pour autant, elle illustre un sujet qui nous est familier, celui de la nécessaire adaptation de notre droit aux spécificités ultramarines, qui sont nombreuses et méritent toute

notre attention. Au travers de la question du prix de la place de cinéma, c'est notre capacité à agir pour l'égalité réelle et les droits culturels qui est testée.

J'essaierai de résumer simplement l'objet de l'article unique de la proposition de loi dont je suis rapporteure, mais également signataire.

Il y a deux semaines, nos collègues Céline Boulay-Espéronnier, Sonia de La Provôté et Jérémy Bacchi ont présenté un rapport complet sur la filière cinématographique. Il traduisait une vision pleine d'espoir du secteur, et traçait des perspectives dans lesquelles nous pouvons nous inscrire.

Dans ce rapport, le mécanisme de répartition du prix du billet est exposé de manière précise. Deux taxes sont appliquées : la TVA, au taux de 5,5 % ; la taxe sur le prix des entrées, la fameuse taxe spéciale additionnelle (TSA), au taux de 10,72 %. Le reste constitue ce que l'on appelle la « base film ». Elle fait l'objet d'une répartition entre, d'un côté, l'exploitant de la salle et, de l'autre, le distributeur, chargé de distribuer les œuvres dans les différentes salles, mais aussi de rétribuer toute la chaîne de la création : producteurs, ayants droit, etc.

Le code du cinéma et de l'image animée fixe des bornes à cette répartition. Ainsi, la part du distributeur, ou taux de location, est obligatoirement comprise entre 25 % et 50 % de la base film. Symétriquement, celle de l'exploitant est comprise entre 50 % et 75 %. En réalité, le taux de location évolue en fonction du film et de la semaine de projection. Il est en moyenne de 47,1 %.

Les cinémas ultramarins obéissent cependant à des règles différentes.

Tout d'abord, la fiscalité y est plus avantageuse. Le taux de TVA n'est que de 2,1 %, contre 5,5 % pour la métropole. Pour des raisons historiques que j'ai développées dans le rapport, le taux de la taxe sur les billets y est limité à 5 %, contre 10,72 % en métropole. Ainsi, la base film est plus importante, car moins frappée par la fiscalité, d'autant plus que le prix du billet est plus élevé : 7,83 euros en moyenne, contre 7,3 euros en métropole.

Ensuite, le taux de location des films n'est pas de 47,1 %, mais limité à 35 %, là encore pour des raisons historiques. En effet, pendant très longtemps, les distributeurs n'ont pas exercé directement leur activité en outre-mer, mais ont délégué cette fonction à des sous-distributeurs locaux, en général liés aux exploitants. Ces derniers prélevaient ainsi la moitié du taux de location, soit 17,5 % environ, une même part de 17,5 % revenant au distributeur.

La base film est donc plus élevée en outre-mer qu'en métropole en raison de la fiscalité et d'un prix du billet plus élevé. En revanche, les distributeurs ne percevaient *in fine* que 17,5 % de la base film, contre près de 50 % en métropole.

Cette situation dérogatoire paraît justifiée, tant les charges qui pèsent sur les établissements ultramarins sont importantes : normes antisismiques, sécurité, coût de construction.

Cependant, à partir de 2022, les parties prenantes ont acté que ce mécanisme de délégation avait atteint ses limites. Les distributeurs ont souhaité reprendre directement la main sur l'outre-mer. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) a mené à

l'automne dernier une campagne de médiation pour trouver une solution qui ne mettrait pas en péril l'exploitation cinématographique en outre-mer.

Hélas, cette médiation a échoué, et les distributeurs ont fait part de leur volonté d'appliquer en outre-mer un même taux de location, proche de 50 %. Notons au passage que cela les conduirait à passer d'un taux de 17,5 % à un taux supérieur de près de trente points, qui s'appliquerait à une base film plus élevée.

La présente proposition de loi vise à modifier le code du cinéma pour fixer un taux maximal de location à 35 % en outre-mer, contre 50 % en métropole, pour permettre la poursuite de l'exploitation. Sous des abords techniques, la question est en réalité simple. Faute d'accord entre les distributeurs et les exploitants, nous sommes contraints de passer par un vecteur législatif pour amener un peu d'équilibre dans des relations qui menacent de conduire à une véritable hémorragie de l'exploitation cinématographique en outre-mer.

La position que je vous propose me semble équilibrée. Les distributeurs capteraient maintenant directement l'intégralité du taux de location, ce qui constituerait une nette amélioration. Quant aux exploitants, ils pourraient continuer à exercer leur profession et offrir à nos compatriotes d'outre-mer ce grand loisir populaire qu'est le cinéma.

Il existe cependant un risque, que je ne peux vous cacher : celui d'une volonté des distributeurs de moins diffuser les œuvres en outre-mer. J'ai pu m'en entretenir avec eux et, si je comprends leur position, en réalité largement de principe, je déplore fortement que les négociations menées à l'automne n'aient pas abouti sur des bases qui auraient pu être différentes, et dont le cinéma serait sorti vainqueur.

Il est important de réaffirmer clairement notre attachement aux droits culturels partout sur le territoire, et ce mécanisme en fait partie. Je formule le souhait que la proposition de loi permette d'instaurer les conditions d'un dialogue plus apaisé entre les parties.

Je vous invite donc à adopter tel quel l'article unique de la proposition de loi.

Concernant le périmètre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions visant à encadrer le taux de location dans les cinémas d'outre-mer.

Il en est ainsi décidé.

M. Pierre-Antoine Levi. – Merci pour votre présentation. Je regrette que nous devions légiférer ; une bonne négociation entre distributeurs et producteurs aurait permis d'éviter cela.

Le taux de location est la part du revenu généré par chaque billet vendu qui revient au distributeur. Historiquement, ce taux était de 35 % dans les outre-mer où il est appliqué de manière forfaitaire. Les distributeurs les plus importants souhaitent un alignement des taux de location sur ceux de l'Hexagone, plus proches du plafond de 50 % fixé par le code du cinéma et de l'image animée.

Cette augmentation serait insoutenable pour les exploitants ultramarins et pourrait aboutir à la fragilisation extrême du secteur, ainsi qu'à la fermeture d'établissements, laissant certains territoires dépourvus de salles de cinéma.

La proposition de loi vise à plafonner à 35 % le taux de location. Cette mesure permettrait d'assurer la pérennité des établissements et l'accès au cinéma pour les ultramarins. Sur le principe, nous y sommes favorables.

M. Jérémy Bacchi. – Il est important que la diffusion des films soit la plus large possible en outre-mer. Le cinéma est un art populaire, et tous nos concitoyens, quel que soit le territoire sur lequel ils vivent – y compris les territoires ruraux et les outre-mer –, doivent pouvoir accéder à une offre diversifiée.

Je regrette qu'un accord n'ait pu être possible entre les exploitants et les distributeurs. Passer par une proposition de loi est déjà un aveu d'échec. J'entends la menace que font peser les distributeurs. Même si on peut comprendre leurs difficultés, il me semble qu'ils n'emploient pas la meilleure manière pour engager le débat...

J'aimerais avoir des éléments chiffrés permettant d'évaluer le danger d'une augmentation du taux de location à l'avenir.

Notre groupe réserve sa position sur ce texte.

Mme Monique de Marco. – Je remercie la rapporteure de cette proposition de loi très technique.

On peut regretter que la négociation ait échoué, et nous comprenons les risques inhérents à ce texte, qui n'a pas été approuvé par les distributeurs. Néanmoins, nous souhaitons préserver l'activité culturelle qu'est le cinéma en outre-mer : nous voterons donc cette proposition de loi.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – On ne peut que regretter que la médiation ait échoué. La proposition de loi doit servir à faire bouger les choses, qui ne doivent pas rester en l'état.

Le ministre des outre-mer, qui sera au banc, est favorable au texte. La position de blocage de principe n'est pas un bon signal. Les distributeurs vont déjà obtenir plus, et le taux de 35 % correspond à la moyenne : je ne vois donc pas quels arguments ils pourraient avancer. J'espère que la raison reviendra, et que les distributeurs comprendront que cette mesure sert leurs intérêts, comme ceux des exploitants, afin que les populations des outre-mer puissent continuer à voir des films dans les cinémas. Car c'est bien d'une question d'égalité territoriale qu'il s'agit.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 12 h 00.

Jeudi 8 juin 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Proposition de loi relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons aujourd’hui la proposition de loi relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques, déposée le 26 avril dernier sur le Bureau du Sénat par nos collègues Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias.

Lors de sa réunion du 9 mai dernier, la Conférence des présidents a accepté que ce texte soit examiné selon la procédure de législation en commission prévue au chapitre XIV *bis* du Règlement du Sénat. Je vous rappelle qu’en vertu de cette procédure le droit d’amendement des sénateurs et du Gouvernement sur le texte concerné ne peut s’exercer qu’en commission.

Ce texte sera examiné lors de la séance publique du mardi 13 juin ; l’ordre du jour se limitera aux explications de vote et au vote du texte que nous allons élaborer au cours de la présente réunion. Je vous rappelle que celle-ci est ouverte à l’ensemble des sénateurs, mais seuls les membres de la commission de la culture présents dans la salle sont autorisés à prendre part aux votes.

Cette réunion fait par ailleurs l’objet, madame la ministre, d’une captation audiovisuelle diffusée en direct et en vidéo à la demande sur le site internet du Sénat.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure, coauteure de la proposition de loi. – Depuis l’adoption de la loi autorisant la restitution de la « Vénus hottentote » il y a maintenant plus de vingt ans, le Sénat a toujours joué un rôle moteur en matière de restitution de restes humains qui constituent des collections sensibles. Je veux rendre hommage à Nicolas About et à Philippe Richert qui, comme moi avec la loi sur les têtes maories, se sont fortement engagés pour que cet enjeu soit mieux pris en compte par notre pays. Je veux aussi remercier Max Brisson et Pierre Ouzoulias, coauteurs de cette proposition de loi : ces dernières années, nous avons poursuivi le travail de notre commission en matière de restitution de biens culturels. Je remercie aussi notre président pour son soutien constant. Je salue également Claire Chastanier, adjointe au sous-directeur des collections des musées de France et présente parmi nous aujourd’hui.

C’est un sujet qui nécessite beaucoup de ténacité – j’en veux pour preuve l’échec de notre tentative l’an passé avec la proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques, dont l’Assemblée nationale n’a malheureusement jamais inscrit l’examen à son ordre du jour. J’espère donc que le texte que nous examinons aujourd’hui connaîtra un sort plus heureux, car je suis convaincue que notre pays a besoin d’affirmer une position claire et de se doter d’un cadre pérenne pour répondre, en toute transparence, aux demandes de restitution. Je sais, madame la ministre, que vous êtes

également sensible à cette nécessité, et je vous remercie pour le soutien que vous nous avez apporté jusqu'à présent.

Les collections de restes humains sont des collections particulières. Parce qu'il s'agit de corps humains ou d'éléments de corps humains, elles nécessitent un traitement respectueux, digne et décent.

Même si une part minoritaire des collections est d'origine étrangère et, parmi elle, seulement une minorité d'origine extra-européenne, la question de leur restitution peut se poser compte tenu des principes de respect de la dignité de la personne humaine et de respect des cultures et croyances des autres peuples. Bien que l'essentiel des restes humains provienne de fouilles archéologiques, on compte aussi dans les collections des établissements publics culturels et des universités des pièces collectées dans des conditions inacceptables, en particulier pendant la période coloniale – je pense aux trophées de guerre, aux vols, aux pillages ou encore aux profanations de sépulture.

Comme pour les biens culturels spoliés aux familles juives pendant la période nazie, le principe d'inaliénabilité fait obstacle à leur restitution. Le législateur est le seul compétent pour y déroger. C'est l'une des raisons pour lesquelles très peu de restitutions de restes humains sont intervenues jusqu'ici. On ne compte que deux restitutions par voie législative, toutes deux effectuées au cours des vingt dernières années, à savoir la Vénus hottentote et les têtes maories. La lourdeur et la complexité de la procédure législative ont conduit à privilégier à plusieurs reprises d'autres voies de restitution malgré leur licéité discutable. Nous nous étions tous émus de la restitution de crânes à l'Algérie en 2020 par le biais d'une convention de dépôt de cinq ans ; ces crânes sont désormais inhumés dans un cimetière d'Alger, mais, curieusement, ils restent toujours propriété de la France.

L'utilisation de ces stratégies de contournement est révélatrice, à mes yeux, du besoin urgent à définir un cadre juridique qui permette de simplifier les restitutions de restes humains.

La situation actuelle n'est évidemment pas satisfaisante pour les États demandeurs. Je pense à l'Australie, avec laquelle un travail scientifique conjoint sur les collections vient juste de débiter, alors que leur demande remonte à 2009 – nous avons rencontré il y a quelques semaines leurs représentants avec Pierre Ouzoulias. L'Argentine et Madagascar ont également transmis des demandes, bien que plus récemment.

J'ai pu constater aussi combien ces obstacles juridiques sont également devenus une source de difficultés pour les établissements conservant ces pièces : ceux-ci sont soumis à une pression croissante pour justifier leur présence dans les collections. Les mentalités ont considérablement évolué depuis l'affaire de la tête maorie de Rouen en 2007. L'adoption d'une dérogation de portée générale au principe d'inaliénabilité ne fait plus peur : je crois pouvoir dire qu'elle est même attendue.

Il faut dire que le travail amorcé à la demande du législateur au sein de la commission scientifique nationale des collections (CNSC) à la suite de la loi sur les têtes maories et poursuivi ensuite par le groupe de travail présidé par Michel Van Praët que nous avons reçu il y a trois ans, a permis de faire avancer la réflexion et d'identifier un certain nombre de critères de restituabilité qui font consensus. Dans son rapport remis au Président de la République, Jean-Luc Martinez souligne l'excellent travail de ce groupe de réflexion sur les restes humains. La présente proposition de loi s'en inspire très largement.

Que prévoit-elle exactement ?

Elle instaure une procédure administrative permettant à l'État et aux collectivités territoriales de faire sortir de leur domaine public, par décret en Conseil d'État, des restes humains identifiés comme étant issus du territoire d'un État étranger dans le but de les lui restituer.

Le texte définit strictement les conditions dans lesquelles cette procédure peut être utilisée. Elle concerne exclusivement des restes humains dont l'ancienneté est inférieure à 500 ans ; qui appartiennent à un groupe vivant dont la culture et les traditions restent actives ; dont les conditions de collecte portent atteinte au principe de la dignité humaine ou dont la présence dans des collections est incompatible avec sa culture et ses traditions ; et dont la demande de restitution est portée par un État étranger.

Elle n'est par ailleurs possible qu'à des fins funéraires – cela se traduira par un traitement de respect dû aux morts, et pas nécessairement par une inhumation. Cette condition n'empêche cependant pas la constitution d'un mémorial dans l'État d'origine. L'objectif est que cet hommage puisse être rendu hommage aux morts, dans le respect des croyances et cultures du pays d'origine.

Afin d'éviter que des restes humains qui ne correspondraient pas à la demande de l'État d'origine ne lui soient restitués, un comité scientifique, composé à parts égales de représentants français et de représentants de l'État demandeur, devrait être chargé de vérifier leur identification en cas de doute.

Afin de permettre au Parlement de contrôler l'action du Gouvernement une fois qu'il lui aura délégué son pouvoir d'autoriser la sortie des collections, le texte prévoit qu'il soit destinataire chaque année d'un rapport relatif à l'application de cette procédure.

J'ai le sentiment que ces dispositions répondent aux préoccupations exprimées depuis plusieurs années par notre commission. Celles-ci instaurent un cadre clair et transparent. Les critères prévus par la proposition de loi, similaires à ceux qui figuraient dans le texte que nous avons adopté en janvier 2022, sont suffisamment précis et objectifs pour justifier la dérogation au principe d'inaliénabilité consentie par le législateur. La procédure ménage par ailleurs une véritable place à l'expertise scientifique, permettant de se prémunir contre des restitutions qui seraient le fait du prince. Je vous proposerai néanmoins dans quelques instants un amendement pour sécuriser encore davantage la prise en compte du travail d'instruction scientifique. Son adoption me paraît nécessaire pour faciliter à l'avenir les restitutions de restes humains compte tenu de l'augmentation probable du nombre de demandes. À très brève échéance, ce dispositif nous permettra de régulariser la restitution des crânes algériens avant l'expiration du délai de cinq ans prévu par la convention de dépôt.

Je souhaite également attirer votre attention sur son intérêt diplomatique. Nous avons l'espoir que les comités scientifiques créés conjointement avec l'État demandeur constituent les prémices de coopérations culturelles et scientifiques à venir. Ils sont en tout cas un bon moyen de commencer à écrire en commun le récit de notre histoire passée, qui sera ainsi mieux comprise et mieux appréhendée.

Enfin, sur le plan interne, le texte constituera un outil important pour inciter nos établissements publics à adopter une démarche plus proactive et à engager un travail en

profondeur d'identification et de documentation des restes sensibles qu'ils conservent dans leurs collections.

Reconnaissons en effet que l'inaliénabilité n'est pas l'unique obstacle aux restitutions. L'immense majorité des restes humains étant anonymes, leur origine vague ou inconnue constitue une réelle difficulté. Je crois pourtant que la documentation des restes humains conservés dans les collections fait partie intégrante du respect de la dignité de la personne humaine associée à ces restes.

Aussi, madame la ministre, j'en appelle à vous afin de donner aux établissements les moyens humains et financiers suffisants pour approfondir le travail de recherche sur leurs collections. Cette proposition de loi n'est qu'une amorce. Avec elle, le législateur fait sa part en levant les obstacles juridiques qui pèsent sur les restitutions de restes humains. Il revient ensuite au Gouvernement d'apporter son plein soutien à la recherche scientifique pour mettre au jour les provenances, les origines et les identités.

J'ajoute, pour finir, que cette proposition de loi ne sera sans doute qu'une première étape législative sur la voie des restitutions de restes humains appartenant aux collections publiques. Elle n'apporte en effet une solution pérenne qu'aux États étrangers, laissant de côté – pour le moment – le sujet des restitutions de restes humains d'origine française. La restitution en 2014 du crâne du chef Ataï à la Nouvelle-Calédonie illustre pourtant bien l'existence d'une problématique ultramarine particulière, qui s'explique par les liens étroits entre ces territoires et notre passé colonial. La commission avait déjà identifié cet enjeu lors de l'examen de la proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels précitée et avait alors voulu autoriser les groupes humains à pouvoir demander la restitution des restes humains d'origine française.

La question des zoos humains rend nécessaire de faciliter la restitution de restes humains ultramarins. J'ai ainsi été saisie du cas de restes humains d'Amérindiens Kaliña, conservés au Musée de l'Homme, correspondant à des individus décédés à Paris alors qu'ils étaient exhibés dans de telles manifestations ethnographiques. En Guyane, leur restitution est sollicitée à juste titre par leurs descendants, qui se sont constitués en association. Je les ai longuement auditionnés. Il serait légitime qu'ils puissent retourner sur leurs terres d'origine à des fins funéraires.

Je vous proposerai dans quelques instants un amendement pour que nous puissions prendre date afin d'avancer rapidement sur cette question, qui préoccupe également nos collègues ultramarins. En attendant de trouver une solution pérenne à cette problématique, Pierre Ouzoulias propose l'idée de déposer, dans les établissements culturels des territoires concernés, certains des restes humains ultramarins conservés dans les établissements métropolitains. Je vous livre, madame la ministre, cette piste provisoire. Nous comptons sur vous pour avancer sur ce dossier sensible.

Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture. – Je remercie les auteurs de cette proposition de loi. Celle-ci est tout sauf technique : au contraire, elle renvoie à notre histoire, au plus profond de notre humanité, à notre rapport à la mort et à la fraternité. C'est, finalement, une proposition de loi assez philosophique.

Par le passé, des restes humains sont entrés dans nos collections publiques après avoir été acquis de manière illégitime, voire violente. Que l'intention fût à l'époque de recueillir des trophées ou de constituer des collections dont on croyait qu'elles disaient

quelque chose des différences entre les hommes, le résultat est le même. Par ces actes, l'humanité a été blessée et des peuples ont été lésés. Aujourd'hui, nous souhaitons collectivement avancer sur le chemin des restitutions, et votre proposition de loi-cadre y pourvoit.

Comme vous l'avez dit, les restes humains ne peuvent pas pour l'instant être restitués ; la loi consacre le principe de l'inaliénabilité des collections publiques. Héritée de l'inaliénabilité du domaine royal et réaffirmée par la République, cette inaliénabilité des collections est un principe protecteur – il est important de le rappeler. Celui-ci a garanti la transmission du patrimoine de la Nation jusqu'à nos jours, dans l'intérêt de tous, pour le partage avec le plus grand nombre. Chacun en connaît la valeur et nul ne souhaite aujourd'hui le remettre en cause.

Cela dit, nous évoquons ici des restes humains – nous n'avons pas trouvé de meilleur terme. Quand ceux-ci sont arrivés dans des conditions suspectes et quand leur conservation dans un musée heurte les principes de la dignité humaine, nous devons être en mesure de nous interroger sur la légitimité de leur présence dans les collections publiques. Nous devons être en mesure de conduire avec méthode, avec raison et avec rigueur scientifique un processus de restitution dans le dialogue et la sérénité, sans pour autant renier le principe général d'inaliénabilité.

Je souhaite évoquer devant vous un exemple de restes humains mal acquis. Le squelette du fils d'un chef amérindien de la communauté Liempichún fait l'objet d'une demande de restitution par la communauté Mapuche ; celle-ci a reçu le soutien de l'Argentine, avec qui nous travaillons depuis plusieurs années. Sa sépulture semble avoir été pillée par l'équipage du comte Henry de la Vaulx, qui, entre 1896 et 1897, a parcouru la Patagonie en s'installant auprès des populations locales indiennes et en prélevant au cours de cette exposition ce qu'il appelait lui-même un butin. Je ne citerai qu'un seul passage du récit de l'exhumation du dépeçage du corps et de la cuisine macabre qu'Henry de la Vaulx décrit complaisamment dans son *Voyage en Patagonie*, paru en 1901. Il dit de lui-même : « Un moment, je me fais horreur. J'ai pour moi une excuse, que diable ! Car je rapporterai en France un beau spécimen de la race indienne. Qu'importe après tout que ce Tehuelches dorme en Patagonie dans un trou ou au Muséum sous une vitrine. » Parmi les 29 caisses et les 1 371 kilos du fonds la Vaulx, voilà au moins un reste dont il nous importe aujourd'hui que des experts français et argentins examinent la légitimité de sa présence dans les collections du Muséum national d'histoire naturelle.

Nous ne pouvons pas réparer les actions du passé, mais il est de notre devoir de créer les conditions d'un dialogue serein au présent. Cette loi, si elle est votée, permettra, par le consensus et l'étude historique et scientifique, d'extraire des collections des restes humains qui n'auraient pas dû y entrer. Les communautés d'origine pourront honorer la mémoire de l'un d'entre eux dans le respect de leurs rites funéraires.

On pourrait également parler des restes humains des aborigènes d'Australie. Depuis plus d'un siècle, ces restes – principalement des crânes – sont conservés dans plusieurs institutions muséales françaises, notamment au Muséum national d'histoire naturelle et au conservatoire d'anatomie de la faculté de Montpellier. Ces collections de crânes humains, grâce auxquelles on a cru pouvoir classer les individus, se sont développées dès la fin du XVIII^e siècle avec l'essor de la craniologie et de la phrénologie, ces sciences approximatives qui ont servi les théories raciales les plus sombres.

Dès les débuts de la colonisation de l'Océanie au XVIII^e siècle, ces crânes ont fait l'objet d'un commerce ignoble interdit en 1831 par le gouvernement britannique en Nouvelle-Zélande et en Australie ; celui-ci s'est malheureusement poursuivi illégalement bien après cette date. En 2014, au terme d'un long et fructueux dialogue entre la France et l'Australie, il a été décidé de mandater des experts chargés de recenser d'éventuels restes humains aborigènes figurant dans les collections de musées français en vue de leur rapatriement. Je salue la récente installation du comité conjoint franco-australien : les recherches d'identification et d'authentification de restes humains conduites depuis 2014 permettront de conclure un accord. Si elle est adoptée, cette proposition de loi facilitera leur restitution prochaine.

Jusqu'à présent, seules deux lois d'exception ont permis d'aller au bout d'une démarche de restitution avec l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande, grâce à votre implication et votre détermination, madame Morin-Desailly. Comme vous l'avez souligné, le Sénat s'est montré pour ces deux textes à l'avant-garde des préoccupations légitimes de notre époque et à l'initiative de ces deux textes. Certes, ces deux lois d'espèce furent l'occasion de débats de qualité dans nos assemblées ; elles ont en outre facilité l'émergence de ces sujets dans l'opinion publique. Elles ne concernent toutefois que des cas particuliers et n'ont pas permis de dégager des principes généraux.

Cette proposition de loi répond à ce manque. Dès mon arrivée au ministère de la culture, j'ai voulu engager un dialogue avec le Parlement autour de l'adoption de trois lois-cadres sur les restitutions. Je me réjouis que la première d'entre elles, la loi relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 ait fait l'objet d'un vote unanime au Sénat le 23 mai dernier. Je me réjouis également que le Sénat soit de nouveau en première ligne avec l'examen de cette proposition de loi. Madame Morin-Desailly, je tiens à saluer le travail que vous avez mené avec Max Brisson et Pierre Ouzoulias ; le rapport de décembre 2020 de la mission d'information fera date.

Contrairement à la loi sur les spoliations antisémites qui prend appui sur un cadre méthodologique éprouvé et des structures existantes, telles que la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS), le sujet que nous abordons aujourd'hui est en réalité un terrain vierge. Aussi cette loi est-elle très importante, car elle fixera pour la première fois une méthode et un cadre. Je sais que de nombreux échanges ont eu lieu avec les services de l'État, notamment les équipes du ministère, les professionnels du droit, des musées, mais aussi des instances internationales. Cette proposition de loi a également été éclairée par le rapport demandé par le Président de la République à Jean-Luc Martinez. Dans ses conclusions, ce dernier livre un panorama général de la situation et une synthèse des différentes solutions retenues par les États. Vous vous êtes également appuyés sur les dossiers en cours d'instruction avec l'Algérie, l'Australie, Madagascar ou encore l'Argentine. Vos propositions réaffirment la nécessité du dialogue bilatéral, du respect des personnes et des communautés, et aussi de la recherche scientifique. J'y souscris pleinement, et je m'engage à tout faire pour faciliter les recherches de provenance et les travaux d'identification.

Une fois encore, je remercie Mme Morin-Desailly et MM. Ouzoulias et Brisson pour cette proposition de loi empreinte de justice et de dignité.

M. Pierre Ouzoulias, coauteur de la proposition de loi. – Je tiens à rendre hommage à Catherine Morin-Desailly pour ces dix années de travail et d'abnégation afin

d'imposer une question fondamentale que l'institution muséale a longtemps traitée par le déni. Sa force de persuasion a permis de parvenir à ce texte fort.

Les sénateurs ne doivent pas réparer l'Histoire, mais ils peuvent faire avancer le droit de manière à prendre en compte des idées philosophiques plus communément partagées aujourd'hui.

Madame Morin-Desailly, je vous ai accompagnée dans les derniers moments de votre odyssée – les plus favorables ! J'ai partagé avec vous le retour à Ithaque, mais je n'ai pas vécu l'épisode des sirènes ni celui des Lotophages. J'espère que ce texte sera adopté sans difficulté.

Par le biais de cette proposition de loi, nous défendons une certaine idée de l'universalisme : collectivement, nous pensons que le traitement des morts fait partie de toutes les sociétés. La dignité de la personne humaine se prolonge au-delà de la mort. Nous devons aussi respecter la façon dont tous les peuples rendent hommage à leurs défunts ; nous ne devons jamais porter de jugement : la formule retenue dans le texte est très juste. Ainsi, les zoroastriens exposent leurs morts dans des tours du silence et les corps sont livrés aux vautours. Certes, nous ne partageons peut-être pas leur vision du monde, mais celle-ci n'est pas moins digne que la nôtre.

Alors que les musées français se définissent comme porteurs de valeurs universelles, il était nécessaire de prendre en compte la valeur universelle de la dignité rendue aux morts. Cette proposition de loi contribue à réparer cette incongruité.

Il faut maintenant lancer un immense travail de récolement des collections. Madame la ministre, c'est l'occasion d'engager une belle collaboration entre les universités et les étudiants. Les musées pourraient demander aux étudiants de mener à bien cette tâche, à l'occasion de leurs travaux universitaires. Ainsi, nous dépasserions le simple récolement technique réalisé au sein d'un musée.

Nous avons essayé de prendre en compte la question des restes humains provenant des territoires d'outre-mer de la République. Mais il est vrai que la solution législative est complexe à élaborer, même s'il est indispensable de faire droit à ces revendications. Ma proposition d'organiser un déménagement des restes sur place, dans des collections publiques, satisferait – au moins provisoirement – certaines demandes.

Le ministère de la culture doit mener un travail important sur les restes humains. L'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) développe des protocoles adaptés au traitement de ces vestiges osseux. Madame la ministre, il serait utile que vous puissiez adresser des instructions à vos services afin de faire respecter l'esprit de la proposition de loi lors des fouilles. Les vestiges humains ne sauraient être considérés comme des objets archéologiques comme les autres.

Madame la ministre, je vous remercie pour la qualité de nos échanges, tant avec vous qu'avec vos services. Je me réjouis de la profondeur de notre réflexion commune lors de la préparation de ce texte.

M. Cédric Vial. – Je m'exprime au nom de Max Brisson qui n'a pu être présent ce jour. Je remercie également Catherine Morin-Desailly pour le long travail qu'elle a réalisé.

Le Sénat s'est construit une doctrine au fur et à mesure des travaux qui ont pu être menés sur la restitution des restes humains figurant dans les collections publiques. Nous n'avons pas d'opposition de principe aux restitutions, mais nous souhaitons l'établissement de règles claires pour éviter le fait du prince et ne pas rendre nos collections publiques otages des vicissitudes de notre diplomatie.

Nous réaffirmons aussi notre refus de lois de circonstance, intervenant au cas par cas, sans réflexion historique sur les objets, et conduisant à des restitutions parfois polémiques dans le cadre desquelles le Parlement a été considéré comme une chambre d'enregistrement des décisions de l'exécutif, voire informé *a posteriori* seulement de ces dernières et des restitutions concernées.

Notre volonté est également que toutes les restitutions bénéficient d'un accompagnement culturel et d'un échange inscrit dans le dialogue des cultures. Nous souhaitons l'instauration d'une instance indiscutable éclairant l'exécutif et le législateur sur les objets concernés, leurs histoires et les conditions de leur entrée dans les collections publiques.

Ces positions ont été affirmées une nouvelle fois dans le rapport que nous examinons ce jour. Jusqu'à l'an dernier, elles ont suscité une attitude pour le moins distante de la part du Gouvernement, ressentie parfois même comme du mépris sous le ministère de Mme Bachelot. Cela a pu créer une certaine tension avec le Sénat.

À la suite de votre arrivée, madame la ministre, voilà un an, nous avons assisté à un précieux revirement de position. Vous avez proposé au Sénat une nouvelle approche sous la forme d'un triptyque : un premier texte concernant la situation des biens culturels juifs spoliés durant la période nazie – texte rapporté par Béatrice Gosselin et adopté il y a quelques semaines à l'unanimité –, suivi d'un deuxième texte concernant les restes humains. Le texte de ce matin fait consensus : nous ne pouvons conserver certains de ces restes humains dans nos collections, leur restitution s'impose donc.

Il reste enfin à élaborer une loi-cadre qui fixerait les règles de l'ensemble des restitutions. Madame la ministre, les attentes du Sénat en la matière sont doubles : un éclairage scientifique indiscutable sur les objets pressentis, et une méthode claire qui autorise et encadre ces restitutions. Le Sénat, et particulièrement notre commission, est prêt à y travailler avec vous et votre administration. Nous voterons la proposition de loi.

M. Lucien Stanzione. – Je tiens tout d'abord à saluer l'excellent travail qui a été mené, lors des auditions particulièrement, par Mme Catherine Morin-Desailly et MM. Pierre Ouzoulias et Brisson. La proposition de loi que nous examinons revêt une importance capitale, car elle vise à préserver la dignité humaine. En permettant le déclassement des restes humains de moins de 500 ans présents dans les collections publiques, elle répond à une préoccupation fondamentale : le respect et la considération dus aux personnes dont les restes sont issus.

Lorsque les conditions de collecte ou de conservation sont susceptibles de soulever des interrogations, il est primordial de pouvoir restituer ces restes aux États étrangers d'origine qui en feraient la demande.

Pour garantir la rigueur et l'impartialité de ce processus, la proposition de loi prévoit la consultation d'un comité scientifique composé de représentants des deux États

impliqués, ainsi que des institutions détentrices des restes concernés. Cette approche collaborative et pluridisciplinaire permettra d'évaluer avec précision les demandes de sortie du domaine public et de restitution, en tenant compte des aspects humains, éthiques et scientifiques de cette question.

De plus, la proposition de loi suggère d'inscrire un dispositif-cadre dans le code du patrimoine, afin d'éviter de légiférer, de manière répétitive, au cas par cas. En établissant un cadre général, nous pourrions gérer efficacement les futurs cas de restitution des restes humains, dans le respect de la dignité de chacun.

En adoptant cette proposition de loi, nous comblerons une lacune juridique majeure. Il ne nous restera plus qu'à mettre en place une loi-cadre sur la restitution des biens mal acquis détenus dans les collections françaises.

Les propositions que Mme la rapporteure nous présentera viseront à apporter des précisions quant à l'exécution du futur texte et à la possibilité d'étendre ses dispositions aux territoires d'outre-mer – après le délai requis par la réalisation d'une étude de faisabilité.

En soutenant cette proposition de loi et les amendements associés, nous affirmons notre engagement en faveur du respect de la dignité humaine, de la coopération internationale et de la justice dans la gestion des biens historiques et culturels. Nous avons pour responsabilité l'instauration de mesures législatives appropriées, afin de garantir un traitement équitable et éthique des restes humains détenus par les collections publiques. Notre groupe soutient pleinement cette proposition de loi et la votera sans difficulté.

M. Thomas Dossus. – Je salue également le travail constant de notre rapporteure, et félicite les coauteurs du texte pour leur travail. Ce texte est une loi de justice, de progrès et de dignité que nous voterons évidemment.

Ce sujet mobilise notre commission et le Sénat de façon constante – parfois en première ligne, comme cela a été dit. Nous partageons le besoin d'un cadre clair et transparent pour les restitutions. Ce texte constitue en la matière une première étape salubre, le respect de la dignité des personnes étant au cœur de la démarche.

Nous avons besoin de progresser urgemment pour simplifier les restitutions de restes humains. Or la définition stricte du texte offre un cadre sécurisant et scientifique pour des restitutions à des fins funéraires. Le principe d'inaliénabilité du domaine public ne fait plus obstacle au respect de la dignité humaine. On nous propose une solution humaine, efficace, transparente et respectueuse à la fois des États demandeurs et des principes de nos collections. Nous voterons donc en faveur de ce texte, en espérant qu'il ne soit qu'une première étape pour élargir le cadre de ces restitutions.

M. Bernard Fialaire. – Je salue, à mon tour, le travail et l'abnégation de Catherine Morin-Desailly.

L'inaliénabilité des biens ne doit pas être totalitaire. Il faut prendre en compte dans la réflexion l'universalisme de certains biens, dont il convient d'analyser l'origine et le parcours, puis la résidence actuelle – l'ensemble de ces données devant être réétudié régulièrement. Nous avons à ce titre un travail de recherche de provenance à développer et à intégrer dans notre culture.

L'autre dimension de ce texte est le respect de la dignité humaine. Le texte invite à réfléchir au fait qu'un bien culturel n'est pas un bien commun, et que les restes humains ne sont pas non plus des biens culturels comme les autres. Cette évolution de nos consciences est nécessaire. Nous devons nous réinterroger en permanence sur ces questions, pour qu'elles fassent l'objet d'une juste prise en compte dans nos textes législatifs.

Pour toutes ces raisons, nous soutenons ce texte.

M. Pierre-Antoine Levi. – Je souhaite à mon tour féliciter la rapporteure pour sa ténacité et pour la présentation de ce texte, ainsi que Pierre Ouzoulias et Max Brisson qui y ont collaboré.

Dans la continuité du texte relatif à la restitution des biens spoliés pendant la période nazie, il nous faut légiférer sur les restes humains conservés dans les établissements publics – musées, monuments historiques, centres de conservation et d'étude archéologiques, universités. Ces collections dites « sensibles » nécessitent une attention particulière. En effet, le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort, comme cela est mentionné dans le code civil.

La question de la restitution de ces restes à leurs pays d'origine se pose avec acuité. Bien que la majorité des restes humains conservés dans les collections soit d'origine française, il existe des milliers de pièces collectées à l'étranger. Certains cas peuvent être litigieux, et susciter des demandes de restitution de la part de pays tiers. Il peut s'agir soit de personnes identifiées et clairement nommées, soit d'individus anonymes dont l'appartenance à un groupe est établie ou dont les conditions de collecte sont connues.

Cependant, la restitution des restes humains conservés dans les collections publiques est complexe, en raison du principe d'inaliénabilité du domaine public. Les restes humains, faisant partie de ce dernier, sont sous la responsabilité des entités publiques qui ne sont pas autorisées à les céder, que ce soit volontairement ou sous contrainte, à titre onéreux ou gratuit. Leur sortie du domaine public nécessite donc une intervention du législateur. C'est l'objet de la présente proposition de loi, qui vise à déroger au principe d'inaliénabilité.

Ce texte autorise la sortie définitive des restes humains du domaine public en vue de leur restitution, et fixe un cadre clair et transparent pour traiter les demandes de restitution émanant de pays tiers. Cette démarche facilitera les procédures de restitution, en évitant les délais inhérents à la procédure parlementaire, susceptibles de décourager les initiatives.

L'article unique de cette proposition de loi définit donc la procédure et les conditions dans lesquelles les restes humains pourront sortir des collections publiques.

Ce texte constitue une étape importante dans la réconciliation avec les pays et les peuples. Lors d'un débat survenu au sein du Parlement francophone bruxellois concernant la restitution des biens culturels africains, la présidente de cette instance, Julie de Groote, a résumé ainsi les enjeux associés : dignité, respect et mémoire collective. Il est de notre devoir, en tant que représentants du peuple, de veiller à ce que ces principes soient respectés. Le groupe Union Centriste votera favorablement cette proposition de loi.

M. Laurent Lafon, président. – Je salue à mon tour la longue implication de notre rapporteure sur ce sujet, ainsi que les deux autres auteurs du rapport.

Madame la ministre, le rapport de Jean-Luc Martinez prévoit d'inscrire dans le décret d'application de la loi-cadre que les frais d'analyse et de rapatriement des restes humains sont à la charge des pays demandeurs. Pourriez-vous nous rassurer sur cet aspect un peu mesquin du rapport ? Ce point pourrait-il ne pas constituer une règle intangible, mais faire au contraire l'objet de discussions entre les pays ?

Mme Rima Abdul Malak, ministre. – Ce rapport est une proposition à débattre. D'autres options sont possibles : un partage équitable des frais, ou une prise en charge par la France dans certains cas. Une plus grande souplesse sera effectivement nécessaire dans la rédaction de cette disposition.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je vous propose que le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution comprenne les dispositions ayant trait à l'organisation, à la procédure et aux conditions applicables en matière de restitution de restes humains appartenant aux collections publiques. *A contrario*, je vous propose d'exclure de ce périmètre les dispositions relatives au cadre applicable aux restitutions d'autres types de biens culturels relevant de ces collections.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement **COM-1** vise à étendre la procédure de restitution prévue par la présente loi aux demandes formulées par les populations d'outre-mer.

Comme je l'ai indiqué dans mon intervention liminaire, l'objectif de cet amendement est légitime. Il y a une vraie problématique ultramarine à ne pas sous-estimer. Pierre Ouzoulias et moi-même nous sommes beaucoup interrogés sur l'opportunité de déposer un amendement à ce sujet et sommes arrivés à la conclusion que la procédure prévue par ce texte n'était pas, en l'état, transposable aux territoires d'outre-mer. En effet, comment étendre une procédure interétatique, aussi conçue de manière à favoriser les coopérations culturelles et scientifiques, à des territoires français, qui relèvent d'une problématique nationale ? C'est la raison pour laquelle je suis contrainte d'émettre un avis défavorable sur cet amendement, non pas concernant le bien-fondé de la demande, mais concernant la proposition technique nécessaire pour y accéder.

Cet amendement soulève, de surcroît, de véritables difficultés juridiques puisqu'il met sur un pied d'égalité des États étrangers et des populations qui ne constituent pas en elles-mêmes une entité juridique.

J'ai été très sensible à la démarche des représentants de l'association Moliko Alet+Po qui sollicitent la restitution de leurs ancêtres disparus. Je proposerai donc que nous nous engagions à trouver une solution pour résoudre cette problématique ultramarine. Si l'adoption de ce nouveau cadre devait prendre trop de temps, il nous resterait toujours la possibilité d'une loi d'espèce pour faire sortir les restes humains en question, qui sont conservés dans les collections du musée de l'Homme. Toutefois, avant de pouvoir l'envisager, il faut s'assurer que l'ensemble des restes humains conservés dans ce musée ont été bien identifiés.

M. Pierre Ouzoulias. – Je partage l’avis de la rapporteure. Comme Michel Van Praët l’a montré, l’essentiel des restes humains conservés dans les collections publiques provient de France métropolitaine : on trouve des crânes de Bretons, d’Auvergnats, de Corrèziens. Or on ne pourrait pas faire droit à la demande de restitution de ces biens des collectivités d’outre-mer et l’interdire à d’autres communautés, métropolitaines. Il y a là tout un travail à mener. Des solutions administratives pourraient être envisagées, l’idée étant de considérer qu’au moment de la cession des pièces aux collections, par legs, une forme de vice s’exerçait par rapport à la législation actuelle. Il est essentiel en tout cas que le récolement de ces collections nous fournisse des statistiques sur la masse des restes humains concernés.

Mme Rima Abdul Malak, ministre. – Le Gouvernement partage l’avis de Mme la rapporteure. Le travail est engagé, y compris sur un plan interministériel, pour trouver une cohérence et un équilibre au sujet de cette préoccupation légitime. Dans le cadre de la proposition de loi, il est question des demandes de restitution adressées d’État à État. Les dispositions proposées ne peuvent s’appliquer à des demandes nationales. De plus, nous ne pouvons pas créer de situation impliquant une rupture d’égalité au sein de la République, entre les territoires d’outre-mer et les autres. Il y a là un chemin à trouver, nous nous y attelons.

L’amendement COM-1 n’est pas adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L’amendement **COM-2** vise à sécuriser davantage l’instruction scientifique des demandes de restitution. Il a pour objet d’empêcher que la sortie de restes humains des collections puisse être décidée avant que le comité scientifique mixte n’ait formellement rendu son rapport au Gouvernement et à l’État demandeur – contrairement à ce qui s’est produit pour les crânes algériens, renvoyés en Algérie avant que le comité mixte mis en place n’ait remis son rapport définitif et n’ait même finalisé son analyse concernant l’ensemble des crânes qui lui étaient soumis.

L’amendement demande donc que le rapport du ministre de la culture, qui doit servir de guide à la décision de sortie des collections, soit établi sur la base des conclusions du rapport du comité mixte, lorsqu’un tel comité est mis en place, ce qui garantit sa remise formelle au préalable.

Mme Rima Abdul Malak, ministre. – Avis favorable.

L’amendement COM-2 est adopté.

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

Après l’article unique

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L’amendement **COM-3** vise à octroyer au Gouvernement un délai d’un an à compter de la promulgation de la loi pour remettre au Parlement un rapport identifiant les solutions possibles pour mettre en place une procédure pérenne de restitution des restes humains originaires du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, et de la Nouvelle-Calédonie, conservés dans les collections publiques.

Mme Rima Abdul Malak, ministre. – Avis favorable.

L’amendement COM-3 est adopté et devient article additionnel.

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

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je voudrais remercier notre président d'avoir soutenu notre travail, et vous remercier aussi, madame la ministre, de votre attention. Nous aboutissons à une étape essentielle, dont nous pouvons être collectivement fiers. Il sera intéressant par ailleurs de voir comment ce texte sera reçu à l'Unesco.

Mme Rima Abdul Malak, ministre. – Merci à vous pour ce travail de longue haleine qui trouve là un magnifique aboutissement. Je m'engage à ce que ce texte soit inscrit le plus rapidement possible à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

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

Proposition de loi relative à la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques			
Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PHINERA-HORTH	1	Élargissement de la procédure de restitution aux demandes formulées par les populations d'Outre-mer	Rejeté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	2	Décision de sortie des collections conditionnée au dépôt préalable du rapport du comité scientifique mixte	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article unique			
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	3	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les voies pérennes de restitution possibles de restes humains originaires de territoires ultra-marins	Adopté

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 9 h 30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 31 mai 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Fonds Marianne – Audition de M. Cyril Karunagaran, président de l'Union des Sociétés d'Éducation Physique et de Préparation Militaire (USEPPM)**

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons ce matin les auditions de la mission d'information que notre commission a décidé de constituer sur la création du Fonds Marianne, la sélection des projets subventionnés, le contrôle de leur exécution, et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds. Cette mission d'information a obtenu du Sénat de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête.

Nous entendons M. Cyril Karunagaran, président de l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (USEPPM). Je vous précise que M. Mohamed Sifaoui, directeur des opérations, n'a pu se rendre disponible ce matin, pour des raisons de santé. Nous attendons de sa part les justificatifs nécessaires pour reprogrammer son audition.

Pouvez-vous nous présenter votre association, son champ de compétence et la manière dont vous avez répondu à l'appel à projets Fonds Marianne, ainsi que le rôle que vous exercez dans cette opération ? Vous nous indiquerez également le sens des actions que vous avez menées pour répondre aux objectifs de ce fonds.

Avant de vous céder la parole pour un bref propos introductif, je dois vous rappeler qu'un faux témoignage devant une commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Cyril Karunagaran prête serment.

M. Cyril Karunagaran, président de l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire. – Je vous remercie de l'opportunité que vous m'offrez de m'exprimer devant vous et, au-delà, devant l'opinion publique, en dehors des pressions et des emballements médiatiques, auxquels j'ai résisté, par conviction. Il s'agit ici de ma première prise de parole publique. Elle nécessite, selon moi, de rappeler en préambule les circonstances et le déroulement exact des faits.

Je vais commencer par présenter succinctement notre association, puis vous exposer des éléments de contexte. J'aurai l'occasion, bien évidemment, de répondre à vos questions avec sincérité et précision sur notre projet, en contestant les raccourcis et

accusations dirigés contre notre association, et fournir toutes les précisions qui pourraient être utiles à votre commission.

Je préside l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire. Si cette dénomination fait sourire, parfois, c'est parce qu'elle a été choisie en 1885 par des personnes, qui, déjà, jugeaient important de défendre la République et de préserver le lien entre les armées et la Nation. Cette association a toujours œuvré en faveur de la jeunesse, pour l'amener à adhérer au projet républicain et préserver la Nation contre les dangers qui la guettent. La seconde moitié du XX^e siècle ayant été marquée par la fin des conflits armés et du service militaire, l'USEPPM avait fortement ralenti son activité et s'était presque exclusivement consacrée au devoir de mémoire. Cependant, les membres de l'association, à l'instar de tous les Français, ont été fortement marqués par les attentats terroristes qui ont frappé notre pays depuis 2012 et la chevauchée meurtrière de Mohamed Merah.

À partir de 2015, dirigée par un officier de gendarmerie, le colonel Raymond Carter, lui-même spécialisé dans les questions de lutte contre le terrorisme, l'association a commencé à réfléchir sur la nécessité de s'impliquer, à partir de son rôle d'acteur de la société civile, dans les questions de sensibilisation et de prévention face à la menace terroriste, notamment d'inspiration islamiste. En 2016, lorsque j'ai pris la présidence de l'association, nous avons inscrit à l'ordre du jour du premier conseil d'administration de l'année la nécessité de créer une cellule de réflexion sur la question de la prévention et l'anticipation de la menace terroriste. L'association a par ailleurs, dans la foulée, soutenu la publication d'un livre intitulé *Vivre avec la menace terroriste*.

Nous avons alors organisé des débats, toujours avec cette idée de participer à la prévention de la radicalisation, de sensibiliser la jeunesse et, plus généralement, l'ensemble des citoyens, sur ces nouveaux défis qui nous menacent tous. Dès 2016, nous avons pu compter sur l'apport de M. Mohamed Sifaoui, qui est venu nous rejoindre justement afin de nous aider à orienter l'association vers le sujet de la prévention de la radicalisation. J'ai moi-même repris mes études et me suis inscrit en 2017 à un master de sûreté et de sécurité à l'université Paul Sabatier de Toulouse.

Ces éléments devraient contribuer à mettre en évidence la légitimité de notre association.

J'en viens à un bref historique autour du fonds Marianne, qui intervient alors que nous étions déjà engagés sur plusieurs initiatives, certes d'une ampleur limitée, sur les questions de prévention de la radicalisation. J'avais alors déjà demandé à M. Mohamed Sifaoui de nous faire bénéficier de son expertise.

Entre fin 2020 et début 2021, au lendemain d'un horrible attentat que tout le monde garde en mémoire, Mohamed Sifaoui m'a fait savoir que les pouvoirs publics, et plus précisément le cabinet de Mme Schiappa, lui avaient demandé de prendre part à des actions de contre-discours pour répondre à la propagande islamiste. Pendant la première quinzaine de janvier, il m'a demandé si je trouvais intéressante l'idée de mettre en œuvre un projet au sein de l'USEPPM : il m'a confié, sans me donner toutes les précisions, qu'il était en contact avec plusieurs responsables du ministère de l'intérieur qui l'encourageaient à s'engager dans cette perspective. Le projet en question était très ambitieux, s'étalait sur plusieurs années et nécessitait la mise en place de moyens considérables, notamment humains. Les échanges entre nous ont continué entre février et mars.

Par la suite, plus précisément le 7 avril 2021, M. Mohamed Sifaoui m'a transféré un e-mail d'un conseiller de Mme Schiappa, qui lui a adressé les pièces d'un dossier à renseigner dans les deux jours pour bénéficier d'une subvention. J'ai donc travaillé jour et nuit pour pouvoir être dans les temps. Avec du recul, monsieur le président, je me dis que, ce jour-là, j'aurais dû refuser d'envoyer cette demande de subvention. Vous me répondez que c'est toujours facile de commenter les événements quand ils sont passés... Non seulement j'ai commis des erreurs en travaillant dans la précipitation, mais, de plus, ce mauvais départ allait perturber le projet auquel nous avons pensé initialement.

Ce projet portait sur trois ans. Quelques jours plus tard, des échanges ont eu lieu avec une interlocutrice du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), notamment concernant le budget du projet. En effet, nous avons proposé un projet pluriannuel, une telle action n'ayant de sens pour nous uniquement si elle s'inscrivait dans la durée. Les écosystèmes numériques se développent depuis plusieurs années et ont de l'avance sur nous. Nous avons donc un retard considérable à combler. Toutefois, la demande de financement étant trop importante à leurs yeux, nous avons, au fur et à mesure des échanges réduit notre ambition. Semaine après semaine, mes interlocuteurs au sein du CIPDR nous demandaient de revoir à la baisse la nature du projet. C'est le deuxième signal qui aurait dû m'amener à stopper le projet, qui s'est peu à peu vidé de sa substance.

À partir du 20 avril, comme tout le monde, j'ai entendu parler de la mise en place d'un fonds appelé Fonds Marianne, dédié aux questions de contre-discours. À ce moment-là, mes interlocuteurs du CIPDR m'ont appris que la demande de subvention que nous avons été invités à présenter pouvait intégrer le nouveau Fonds Marianne. C'est ainsi qu'orientés par mon interlocutrice au sein du CIPDR, nous avons décidé de nous porter candidats dans le cadre de ce fonds.

Le 22 ou le 23 mai, sans que je puisse vous confirmer la date avec certitude, M. Mohamed Sifaoui m'a appelé pour me dire qu'il avait eu des informations laissant penser que notre projet avait été retenu. Dès le lendemain, le lundi 24 mai, je lui ai préparé son contrat de travail avec l'association. Nous avons alors commencé à mettre en œuvre le projet. Je signale que nous avons été officiellement informés une première fois le 28 mai 2021 par mail. Ensuite, début juin, nous avons reçu un courrier de la ministre nous félicitant de façon officielle. Cependant, le CIPDR nous alerte à la fin du mois de juin 2021 sur le fait que le Cerfa que nous avons fourni lors de la candidature au Fonds Marianne comportait une demande pour les années 2021 et 2022, alors que le CIPDR ne pouvait s'engager de manière pluriannuelle. Cette incompréhension nous a donc conduits à réajuster le budget du projet.

La somme de 355 000 euros qui devait être affectée jusqu'au 31 décembre 2021 dans mon Cerfa constitue en fait le seul engagement que nous avons reçu du CIPDR. La somme demandée au titre de 2022 n'en faisait pas partie. En outre, il nous a été indiqué que la durée de l'action prévue, à savoir de juin 2021 à décembre 2021, semblait trop courte au regard du montant de la subvention accordée. Nous sommes donc convenus de prolonger la durée de l'action jusqu'au 28 février 2022, tout en conservant le même budget, autrement dit en réduisant de nouveau le montant des dépenses projetées. Nous avons donc signé la convention attributive dans ces conditions. Les différents ajustements, vous l'aurez compris, ont fortement impacté l'envergure du projet. Tous ces cafouillages, qui se sont étalés entre le mois d'avril et la fin du mois de juillet, ont énormément pénalisé le lancement de nos actions. Pendant la période estivale, Mohamed Sifaoui et moi-même avons commencé à poser les bases du projet, mais nous n'avons pas souhaité recruter avant la rentrée, car les personnes

auxquelles nous pensions étaiens en vacances et parce qu'il ne nous paraissait pas judicieux de commencer les contrats en plein été.

Nous avons néanmoins utilisé cette période estivale pour rédiger la stratégie, concevoir le logo « I Laïc », rencontrer des spécialistes du numérique, trouver un local, acheter le matériel et commencer à assurer la veille internet sur les comptes identifiés toxiques ou dangereux. C'est à partir du mois de septembre que nous avons constitué une petite équipe et que nous avons mis en place les premières actions. Nous reviendrons bien sûr sur le bilan de ces dernières.

Concernant l'organisation opérationnelle, j'étais le directeur administratif et financier du projet, par ailleurs le garant du respect de la ligne éditoriale que nous devons conserver dans le cadre du projet que nous avons présenté. M. Mohamed Sifaoui était, lui, directeur des opérations, caution scientifique, courroie de transmission et maître d'œuvre de tout ce qui devait être publié. Il y avait également une rédactrice, juriste de formation, dont la mission consistait à proposer du contenu en veillant à ne pas s'exposer à des poursuites judiciaires abusives, pour diffamation notamment. Nous comptions également un graphiste, lui-même créateur de contenus. Enfin, des prestataires extérieurs étaient chargés, pour l'un du suivi des mesures numériques et de la conception des sites internet, et, pour l'autre, de la réalisation des vidéos.

Contrairement à ce qui a été dit ici et là, la masse salariale n'a pas été répartie entre Mohamed Sifaoui et moi-même, mais entre six personnes, quatre sous la forme de salaires et deux sous la forme d'honoraires. Beaucoup de contre-vérités ont été relayées par la presse, et c'est d'ailleurs ce qui a motivé la naissance de votre commission d'enquête.

Première contrevérité, les journalistes ont affirmé...

M. Claude Raynal, président. – Nous n'allons pas entrer dans le détail tout de suite. Si contre-vérités il y a eu, vous pourrez vous en expliquer en répondant à nos questions. Vous avez cadré la façon dont vous êtes rentrés dans le fonds Marianne, mais maintenant nous allons passer aux questions.

M. Cyril Karunagaran. – Monsieur le Président, j'aimerais pouvoir terminer cette partie, qui me semble essentielle au regard du contexte...

M. Claude Raynal, président. – Nous ne souhaitons pas inscrire nos travaux dans le cadre d'une opposition à la presse et aux contre-vérités qui ont pu être écrites. Nous souhaitons au contraire que nous puissions établir ensemble la vérité.

M. Cyril Karunagaran. – Je réitère ma demande...

M. Claude Raynal, président. – En m'excusant, non. Nous vous avons permis une introduction de quatre minutes et vous en avons laissé treize. Nous reviendrons au cours des questions sur l'ensemble des éléments du dossier. Vous pourrez, au terme de l'audition et si vous avez des choses à ajouter, compléter votre propos.

M. Cyril Karunagaran. – Ma dignité, mon honneur, ma réputation ont été ternis. Je dois terminer mon propos.

M. Claude Raynal, président. – Ne vous inquiétez pas, nos travaux s'engagent sans préjugés. Vous allez pouvoir vous expliquer en détail.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Reprenons les choses dans l'ordre.

Je vais d'abord m'attacher aux conditions dans lesquelles vous avez déposé votre candidature dans le cadre du fonds Marianne et à la manière dont la sélection s'est opérée.

Avant le fonds Marianne, aviez-vous déjà eu l'occasion de travailler avec le secrétariat général du CIPDR (SGCIPDR) et, le cas échéant, de quelle manière ?

Pouvez-vous revenir sur le projet que votre association a présenté ? Quels en étaient les objectifs ? Vous avez expliqué qu'il était très ambitieux ; pouvons-nous avoir plus de détails ?

M. Cyril Karunagaran. – Avant de répondre à votre question, je souhaite terminer mon exposé. La première contre-vérité que je voulais dénoncer...

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Monsieur, le président de notre commission d'enquête vous a rappelé notre fonctionnement : vous êtes ici en audition. Les questions qui vous seront posées au cours de celle-ci vous donneront l'occasion de vous exprimer. Le président vous a déjà laissé bien plus de temps qu'initialement prévu pour votre propos liminaire. Si, d'aventure, il vous restait des choses à dire au terme de nos interrogations, vous pourrez nous remettre un document.

Je répète mes questions : aviez-vous déjà eu l'occasion de travailler avec le secrétariat général du CIPDR ? Quel était le contenu de votre projet ?

M. Cyril Karunagaran. – L'association n'avait pas eu l'occasion auparavant de travailler avec le CIPDR. Le projet avait été soumis à celui-ci à la demande du cabinet de la ministre. C'est moi-même qui ai envoyé l'e-mail.

Pour ce qui concerne le contenu du projet, je vous renvoie à la fiche synthétique et au descriptif détaillé que nous vous avons transmis.

M. Claude Raynal, président. – Nous avons bien reçu la fiche synthétique. Pour le reste, nous n'avons pas eu de document très détaillé...

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous avons reçu, au départ, un document d'une page, puis un léger complément.

Vous avez évoqué tout à l'heure un projet dès le début de l'année, sur trois ans, très étoffé. Pouvez-vous nous en donner les grandes lignes ?

M. Claude Raynal, président. – Pouvez-vous en préciser le cadre et les objectifs ?

M. Cyril Karunagaran. – L'objet du projet s'inscrivait évidemment dans le cadre du fonds Marianne, à savoir la lutte contre les discours séparatistes.

M. Claude Raynal, président. – Si j'ai bien compris, le projet a été déposé avant même que l'on ne vous parle du fonds Marianne.

M. Cyril Karunagaran. – Tout à fait.

M. Claude Raynal, président. – Pouvez-vous nous parler de ce projet initial, pour que nous puissions bien comprendre comment il s'est transformé ensuite ?

M. Cyril Karunagaran. – Ce premier projet avait effectivement pour objet de mener une action de déconstruction en ligne. Ce projet visait à lutter contre les discours séparatistes, les discours antirépublicains qui sont malheureusement foisonnants sur les réseaux sociaux et qui sont notamment relayés par certains écosystèmes nocifs. Il avait pour idée principale de constituer une véritable réponse en ligne à ces discours.

Comme je l'ai indiqué dans le projet détaillé, nous avons, pour ce faire, prévu de constituer une équipe, avec un responsable de projet opérationnel éditorial, une chargée de relations presse, une personne chargée des questions administratives, juridiques et financières, des *community managers*, des responsables de pôles. Il s'agissait vraiment de structurer une équipe afin de pouvoir produire un contenu régulier, moderne et accessible qui permette de décrypter l'islam politique et ses méthodes d'infiltration, mettre en place une riposte médiatique et « *social media* » pour lutter contre l'idéologie islamiste, et répondre de manière systématique, après évaluation et analyse des comptes émetteurs, aux propos diffamants dénigrant les valeurs de la République ou diffusant les idées susceptibles de fracturer la société française. Voilà la méthode que nous nous étions donnée.

S'agissant des moyens de communication, il s'agissait d'utiliser principalement les réseaux sociaux – Twitter, Instagram, Facebook –, un site internet, un wiki pour ce qui concerne les définitions, les médias *mainstream*, ainsi que des formations. Nous avons prévu de faire des vidéos, des articles de presse – y compris des articles de blog, des *tweets* et des *posts* Facebook, Instagram. Il s'agissait d'agir dans tout cet univers.

Tel était l'objet du projet dès le départ.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avant le fonds Marianne, vous n'avez donc jamais travaillé avec le secrétariat général du CIPDR ?

Vous venez de nous donner les grandes lignes du projet, dont j'ai compris, d'après votre propos introductif, qu'il datait du début de l'année 2021.

Ensuite, vous avez envoyé la candidature de votre association directement à M. Gravel le 9 avril, soit onze jours avant l'annonce de l'appel à candidatures du fonds Marianne. Le confirmez-vous ?

M. Cyril Karunagaran. – Je veux être bien précis. Je sais que M. Mohamed Sifaoui a travaillé avec le CIPDR, dont il a formé les équipes, mais cela n'avait rien à voir avec ce projet-là. Notre association, en revanche, n'a jamais travaillé avec le CIPDR.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous prenons bonne note de ces précisions.

Vous nous avez confirmé que vous aviez déposé votre candidature en 48 heures. Entre le 7 et le 9, vous avez formalisé un dossier que vous avez envoyé directement à M. Gravel dans le cadre du fonds Marianne, qui n'existe pas encore à ce moment.

M. Cyril Karunagaran. – Ce n'est pas dans le cadre du fonds Marianne : c'est dans le cadre d'une demande de subvention. Comme je l'ai exposé tout à l'heure, c'est le cabinet qui nous a invités à produire ce dossier et à demander une subvention.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Lorsque nous avons auditionné M. Gravel, celui-ci a indiqué que vous aviez d'abord déposé une demande de subvention à hauteur de 635 000 euros.

Quel est le projet qui devait être réalisé avec cette subvention ? Est-ce le même projet que celui qui a été retenu dans le cadre du fonds Marianne ? Disposiez-vous, à ce moment, d'informations qui vous laissaient espérer une éligibilité à ce fonds ? À onze jours près, vous auriez pu avoir vent de sa création...

M. Cyril Karunagaran. – Non. Pour notre part, nous avons présenté un projet avec une demande de subvention tout à fait classique, *via* le Cerfa 12156, pour un montant, effectivement, de 635 000 euros.

Nous n'avions pas plus d'informations sur un quelconque fonds – en particulier sur le fonds Marianne.

M. Claude Raynal, président. – Ce projet initial à 635 000 euros portait-il sur un an, sur trois ans ?

M. Cyril Karunagaran. – Comme je vous l'ai dit, nous avons présenté un projet sur trois années, même s'il était amené à se poursuivre au-delà. Les 635 000 euros portaient uniquement sur la première année – plus précisément sur ce qu'il restait de l'année, parce qu'on était déjà au mois d'avril. C'était donc sur sept ou huit mois.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Si je comprends bien, les candidatures ont été déposées en dehors du fonds Marianne, avant d'y être intégrées : pouvez-vous me le confirmer ?

Pouvez-vous également me confirmer qu'un comité de programmation s'est réuni le 13 avril – soit toujours avant la création du fonds Marianne –, qui a fléché 300 000 euros ?

M. Cyril Karunagaran. – Je veux bien comprendre la question : vous me demandez si nous avons été basculés sur le fonds Marianne ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le fonds Marianne n'existe pas encore le 13 avril, date à laquelle nous avons eu connaissance qu'un comité de programmation s'est réuni. La somme de 300 000 euros vous a *a priori* été attribuée par ce comité, et vous n'êtes nullement tenus informés. Ignorez-vous cette décision ?

M. Cyril Karunagaran. – Pouvez-vous me répéter la date ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le comité de programmation s'est tenu le 13 avril. Cela a été confirmé lors des auditions.

J'essaie de comprendre la chronologie exacte des faits et les temps durant lesquels ont été attribuées des subventions – il ne vous a pas échappé que nous travaillons ici dans la rigueur financière et budgétaire...

Vous me dites donc que vous n'avez pas connaissance du résultat d'un comité de programmation qui s'est tenu le 13 avril et qui vous a attribué 300 000 euros ?

M. Cyril Karunagaran. – Non.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – La subvention est portée de 300 000 euros à 355 000 euros par le comité de sélection du fonds Marianne, quelques semaines après.

À quel moment apprenez-vous cette décision ? Si j'ai bien entendu, vous êtes informés que votre projet allait être retenu à la fin du mois de mai ?

M. Cyril Karunagaran. – La chronologie est essentielle. Nous avons envoyé un premier dossier...

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le 9 avril !

M. Cyril Karunagaran. – Oui. Il y a eu des échanges avec le CIPDR à ce moment.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avec qui au CIPDR ? Sous forme de mails, d'échanges téléphoniques ?

M. Cyril Karunagaran. – Sous forme de mails.

C'est avec Mme Charlotte Collonge que nous avons échangé. J'ai eu un seul échange avec M. le préfet Gravel, au tout début, lorsqu'il a accusé réception de l'e-mail que je lui avais écrit.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – En connaissez-vous la date ?

M. Cyril Karunagaran. – Malheureusement, ma mémoire me fait défaut sur les dates, mais c'était début avril.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le 9 avril ?

M. Cyril Karunagaran. – Je pense. Je n'ai pas le mail sous les yeux, mais je pourrai vous le redire précisément. Ensuite, je n'ai échangé qu'avec Mme Collonge.

Nous avons été informés, à la toute fin du mois d'avril, que notre demande était susceptible d'être éligible au fonds Marianne. On nous a donc invités à présenter officiellement une demande de subvention dans le cadre du fonds Marianne, ce que nous avons fait ensuite.

M. Claude Raynal, président. – Cette demande de subvention dans le cadre du fonds Marianne portait-elle sur 635 000 euros, ou en aviez-vous déjà revu le montant à la baisse compte tenu des échanges que vous aviez eus avec le CIPDR ?

M. Cyril Karunagaran. – Les deux en même temps.

En effet, nous avons candidaté au fonds Marianne suivant la dernière version de nos échanges – celle à 635 000 euros.

J'ai ensuite eu un échange avec Mme Collonge, qui m'a fait modifier le dossier pour réduire le montant de la demande le 10 mai. Depuis le départ, le dossier envoyé début avril, nous n'avons pas bougé la présentation de notre dossier et le contenu mais simplement réduit les budgets.

M. Claude Raynal, président. – En annonçant les mêmes actions ?

M. Cyril Karunagaran. – Exactement. Depuis le départ, depuis le dossier envoyé le 7 avril – je crois –, nous n'avons pas modifié le contenu de notre dossier. Nous avons simplement réduit les budgets.

M. Claude Raynal, président. – À quel niveau le CIPDR vous a-t-il demandé de réduire le budget ?

M. Cyril Karunagaran. – Dans les premiers formulaires que j'ai envoyés, la demande de subvention était, du 1^{er} janvier 2021 – *modulo* les quelques mois écoulés – au 31 décembre 2022, de 1,5 million d'euros sur trois ans. Ensuite, nous avons découpé notre projet : nous en avons réduit la durée et revu le budget.

Je pourrai vous transmettre ultérieurement les montants exacts.

M. Claude Raynal, président. – Oui, il faudrait que les étapes soient bien précisées.

Comment et à quel moment avez-vous eu connaissance du montant retenu de 355 000 euros ?

M. Cyril Karunagaran. – Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, nous avons tout d'abord reçu un mail du CIPDR nous informant que notre demande de subvention avait été satisfaite. Par la suite, nous avons reçu un courrier postal émanant du cabinet de la ministre, de la ministre elle-même nous félicitant pour la réussite de notre candidature.

M. Claude Raynal, président. – Il n'y a donc pas eu de discussions entre le CIPDR et l'association pour arriver à ce montant de 355 000 euros ?

M. Cyril Karunagaran. – Non, car ce montant était conforme à la demande présentée dès le 10 mai.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Votre demande initiale était de 635 000 euros. Ensuite, nous avons connaissance que vous a été signifiée l'attribution d'une subvention de 300 000 euros. Ce montant est passé à 355 000 euros sans que vous ayez de contact avec le CIPDR sur ce réajustement ?

M. Cyril Karunagaran. – Le réajustement a été fait en amont : dès le dossier présenté le 10 mai, nous avons formulé une demande de ce montant. Le montant de 635 000 euros est celui demandé au tout début.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – On peut penser que le passage de 300 000 à 355 000 euros s'est accompagné d'échanges avec vous ?

M. Cyril Karunagaran. – Aucune subvention de 300 000 euros ne m'a été notifiée.

M. Claude Raynal, président. – Vous n’avez même eu aucune connaissance d’un tel montant ?

M. Cyril Karunagaran. – Aucune ! Le montant qui nous a été attribué était de 355 000 euros. C’est le sens de l’e-mail et du courrier que j’ai reçus. Je n’ai pas connaissance de ce qui a pu se dire en interne au CIPDR.

M. Claude Raynal, président. – Vous nous avez indiqué dans votre propos introductif que tout était parti – pour ce que vous en savez – d’un appel du cabinet de la ministre à M. Sifaoui pour lui proposer d’adresser une demande de subvention dans le cadre des fonds du CIPDR – à ce moment-là, on ne parlait pas encore de fonds Marianne. Est-ce bien ce qu’il s’est passé ?

M. Cyril Karunagaran. – Tout à fait.

M. Claude Raynal, président. – Cette nuance est assez significative. En effet, toujours dans votre propos introductif, vous avez précisé que si vous aviez su comment les choses évolueraient, vous auriez peut-être agi différemment. De fait, il s’agissait donc au départ d’un contact du cabinet de la ministre non pas avec votre association, mais avec M. Sifaoui, lequel s’est adressé à vous afin que vous fassiez une proposition par le biais de ladite association. Est-ce ainsi que cela s’est passé ?

M. Cyril Karunagaran. – C’est exact. D’après ce que l’on m’a relaté, M. Sifaoui a été en contact avec le cabinet de la ministre. Il est ensuite venu me voir, l’USEPPM ayant la volonté d’engager ce type d’action, et je le lui ai confirmé, car il s’agissait bien de la ligne interne de l’association.

M. Claude Raynal, président. – Surtout, M. Sifaoui, que nous espérons auditionner dès qu’il ira mieux, ne pouvait pas répondre *intuitu personae* à la demande du cabinet de la ministre et à l’appel d’offres ; il fallait bien qu’une association porte cette action. Pour votre part, d’après ce que vous nous dites, vous n’étiez pas encore acteur dans ce domaine, ou alors de manière très limitée, mais vous aviez la volonté de travailler sur ce terrain-là. C’était l’occasion d’amener votre association à traiter ce sujet.

M. Cyril Karunagaran. – Tout à fait. Nous avons déjà mené des actions dans le domaine, plus large, de la prévention de la radicalisation ; en revanche, c’est ultérieurement que nous nous sommes orientés vers l’action en ligne à destination de la jeunesse.

M. Claude Raynal, président. – M. Raphaël Saint-Vincent a été cité par M. Christian Gravel comme étant l’un des experts de votre association en matière de prévention de la radicalisation. Le confirmez-vous ?

M. Cyril Karunagaran. – M. Saint-Vincent a fait partie de l’association à une certaine époque et s’est effectivement intéressé à ces sujets, mais il n’en fait plus partie aujourd’hui.

M. Claude Raynal, président. – Avait-il quitté l’association lorsque vous avez déposé le dossier de demande de subvention ?

M. Cyril Karunagaran. – M. Saint-Vincent ne faisait plus partie de l’association depuis 2018, car il en a été exclu.

M. Claude Raynal, président. – C'est un autre aspect... Est-ce la raison pour laquelle vous n'avez pas fait appel à lui au moment de répondre à l'appel d'offres ?

M. Cyril Karunagaran. – Oui.

M. Jérôme Bascher. – Pour quelle raison M. Saint-Vincent a-t-il été exclu de l'association ?

M. Cyril Karunagaran. – Il a été exclu pour motif grave. Il faut savoir que notre association détenait un patrimoine immobilier important, notamment un immeuble situé dans le 1^{er} arrondissement de Paris qui avait été affecté dans les années 1960, en accord avec la mairie d'arrondissement, à la vie de quartier – sport, loisirs, bien-être, accompagnement des personnes fragiles. Or ce point est à l'origine de nombreuses difficultés rencontrées par l'association dans un passé plus ou moins récent.

En 2014, notre association avait subi une première tentative de prise de contrôle par des membres malveillants qui voulaient faire main basse sur son patrimoine immobilier. Cela s'est produit une seconde fois en 2018, sur l'initiative d'une autre équipe, et les nombreuses exclusions décidées étaient liées à cette nouvelle tentative de prise de contrôle. Ces affaires internes sont un peu reliées à l'emballement médiatique que nous connaissons : elles font partie des règlements de comptes qui visent l'USEPPM, ainsi que M. Sifaoui et moi-même, qui sommes parties à ce contentieux.

Je tiens à attirer votre attention sur le fait que ce différend est en cours de règlement par la justice, des procédures ayant été engagées.

M. Claude Raynal, président. – Nous n'entrerons pas dans ce sujet, qui relève du droit privé, mais ce que vous venez de dire permet d'éclairer le climat qui régnait dans l'association.

M. Daniel Breuiller. – Combien d'adhérents comptait votre association et quel était son budget en 2020, soit une année avant que vous ne déposiez un projet auprès du CIPDR ? Je pose cette question pour apprécier l'écart entre les budgets 2020 et 2021.

Vous avez dit avoir déposé un grand nombre de formulaires Cerfa. Pourquoi, et à la demande de qui ?

M. Cyril Karunagaran. – Le nombre des membres de l'association a beaucoup fluctué, notamment à cause des conflits internes que j'ai évoqués. Lors du dépôt de la demande de subvention, nous avons fortement réduit cet effectif, en ne retenant que des personnes véritablement sûres, soit cinq membres. Quant au budget annuel, il était de 50 000 euros environ. Le fonds Marianne, et au-delà le projet que nous avons présenté, a modifié substantiellement notre budget dans la mesure où nous lancions une nouvelle activité.

Lors de chaque échange avec le CIPDR, à la suite duquel nous adaptions le projet, nous devons remplir un nouveau formulaire Cerfa, ce qui était assez fastidieux. Nous avons dû en remplir un, également, à la suite de la notification d'attribution des 355 000 euros parce que l'un des éléments indiqués n'était pas bon, et ce très peu de jours avant la signature de la convention d'attribution.

M. Claude Raynal, président. – Quel est le rapport entre les finances de votre association et un projet de cette nature ? Vous nous avez indiqué avoir demandé, dans un

premier temps, une subvention de 635 000 euros. Or le budget de l'association est de 50 000 euros.

En tant que président d'association – beaucoup d'entre nous ici l'ont été, souvent avant d'être élus –, comment avez-vous pu imaginer pouvoir porter un projet coûtant 635 000 euros, avec les salaires et charges y afférant, alors que votre budget annuel était de 50 000 euros, soit un montant extrêmement faible ? En effet, les salaires doivent être versés tous les mois et il n'y a jamais de certitude quant à la date de versement des subventions. À cet égard, il semble que des avances de trésorerie aient été consenties au directeur des opérations.

Ne vous êtes-vous pas interrogé sur votre capacité, dans le cadre d'un projet de cette dimension – celui de 635 000 euros, mais cela vaut aussi pour celui de 355 000 euros –, à faire face aux frais et avances de trésorerie avant réception des subventions et participations ? L'acceptation par le CIPDR d'une demande de cette nature ne vous a-t-elle pas étonné ?

M. Cyril Karunagaran. – J'ai découvert tout cela sur le moment parce qu'il s'agissait de ma première demande de subvention pour l'association. Je n'étais donc pas étonné parce que je n'avais aucune expérience antérieure d'une mission impliquant l'intervention des fonds publics. J'ai découvert ainsi qu'entre le moment où vous déposez une demande de subvention et le versement effectif des sommes, il peut se passer du temps, et que les engagements dépendent de la signature de conventions qui n'arrivent pas toujours...

Toutefois, nous avons budgété le projet très précisément, en tenant compte des subventions publiques et privées. Ayant construit un budget pluriannuel, nous pouvions en théorie assurer le déroulement du projet. Mais, dans les faits, c'est en effet plus compliqué que cela.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Président d'une association dont le budget annuel est de 50 000 euros, vous avez déposé – avant la création du fonds Marianne – un projet d'un montant de 635 000 euros annuels qui devait s'étendre sur trois ans ; vous avez ainsi avancé le chiffre de 1,5 million d'euros. De 50 000 à 1,5 million d'euros, avec un premier versement annuel souhaité de 635 000 euros, il faut ajuster la voile !

Les 635 000 euros initialement demandés avant la création du fonds Marianne, dont vous avez pris connaissance un peu après le 10 mai 2021, sont devenus finalement 355 000 euros. On nous a dit qu'à un moment donné l'annonce d'un montant de 300 000 euros avait été faite. La somme qui vous a été attribuée vous convenait-elle, ou y a-t-il eu des réclamations, comme cela nous a été rapporté ? Nous avons en effet besoin de confronter les points de vue des uns et des autres. M. Sifaoui et vous-même vous êtes-vous inquiétés du faible montant programmé, soit 300 000 euros ?

M. Cyril Karunagaran. – Encore une fois, je n'ai pas imprimé tous les formulaires Cerfa, mais je vous transmettrai l'information précise ultérieurement. Outre les 635 000 euros que nous demandions au départ au CIPDR, nous avons prévu d'autres financements. Les 355 000 euros que nous avons demandés ensuite ne représentent qu'une partie de notre budget et de la totalité de nos subventions.

Vous avez parlé de mon inquiétude quant aux modifications de budget ; il y avait plutôt pour moi un motif d'incompréhension. C'était en effet la première fois que je

remplissais un formulaire de demande de subvention. Lors de nos échanges avec le CIPDR, nous avons évoqué la possibilité d'obtenir une subvention de 300 000 euros, sans préciser leur affectation ; notre demande a donc porté sur un montant de cet ordre dans le cadre du fonds Marianne : 355 000 euros, correspondant à l'année 2021, le projet devant être pluriannuel dans mon esprit. Sur le formulaire Cerfa que j'ai sous les yeux, il est indiqué que la subvention sollicitée est de 355 000 euros pour 2021, et de 580 000 euros pour 2022. Pour répondre à votre question, afin de gérer la trésorerie, nous disposions donc d'une programmation pluriannuelle.

J'ai malheureusement découvert, après que l'acceptation de la demande de 355 000 euros m'avait été notifiée, que je devais faire disparaître le montant de 580 000 euros qui figurait pourtant sur le formulaire Cerfa et qui correspondait, selon moi, à un engagement dans la durée. Nous nous sommes donc retrouvés avec une visibilité réduite sur six ou sept mois.

M. Claude Raynal, président. – Je m'adresse au président et au responsable financier d'association que vous êtes : vous nous avez indiqué que l'association disposait d'un patrimoine immobilier, mais peut-être aviez-vous aussi des réserves significatives, un patrimoine financier ? Cela aurait alors permis de lancer le projet sans trop d'inquiétude, même si l'argent de la subvention arrivait un peu plus tard. Était-ce le cas ?

M. Cyril Karunagaran. – Lorsque le projet a démarré, l'association n'avait plus de réserves de trésorerie, celles dont elle disposait auparavant ayant malheureusement été dilapidées lors du premier conflit interne qui a donné lieu à une tentative de prise de contrôle. Je savais que cette trésorerie était reconstituable – certes pas en un an –, mais l'activité était pérenne et les choses fonctionnaient ainsi depuis longtemps ; je n'avais donc pas de doutes sur la montée de trésorerie.

M. Claude Raynal, président. – Avez-vous dû attendre pour démarrer l'opération que l'argent de l'État rentre ?

M. Cyril Karunagaran. – Tout à fait. Toutefois, avec M. Sifaoui, nous avons tout de même commencé à travailler sur ce projet dès le premier trimestre 2021.

M. Claude Raynal, président. – Il y a un point que j'ai un peu de mal à comprendre : votre projet comprenait une subvention du CIPDR, dont on a compris qu'elle était essentielle, mais également – vous les avez évoquées – des subventions complémentaires provenant, notamment, de deux conseils régionaux qui devaient apporter une participation. Or on constate, d'après les documents que vous avez transmis, que ceux-ci n'ont pas participé. Malgré tout, en tant que président de l'association, vous démarrez le projet et embauchez, sans certitude concernant ce financement. Comment l'expliquez-vous ?

M. Cyril Karunagaran. – Nous n'avons pas indiqué ces montants par hasard, mais en fonction de discussions informelles qui avaient eu lieu. Or ces subventions que nous avons inscrites, et sur lesquelles nous comptons, n'ont pas eu lieu.

M. Claude Raynal, président. – N'auriez-vous pas dû avoir quelques certitudes à cet égard, ce qui est généralement le cas lorsqu'il s'agit d'institutions telles que des conseils régionaux, au travers du mode de validation des subventions par l'assemblée permanente ? Comment peut-on démarrer un projet sans être certain de disposer de telles sommes, aussi significatives, dès lors que l'on n'a pas de réserves, financières ou autres ? Il est évident, dans

ces conditions, qu'au bout de quelque temps le projet va s'éteindre.... Que pouvez-vous nous dire à cet égard ?

M. Cyril Karunagaran. – Encore une fois, vous me parlez des processus de validation pour lesquels je n'ai aucune expérience : c'était la première fois que je travaillais avec des subventions publiques. Je découvre aussi ce fonctionnement. Je ne savais pas qu'il y avait une telle complexité.

Mme Isabelle Briquet. – Vous avez indiqué ne jamais avoir déposé de demande de subvention, mais ce propos ne concerne-t-il que le CIPDR, ou est-il général ? Votre association n'aurait-elle donc jamais bénéficié de subventions pour son fonctionnement courant ou pour d'autres projets ? Quelles auraient été ces subventions, auprès de qui auraient-elles été obtenues, et pour quels types d'action ?

M. Cyril Karunagaran. – De mémoire, nous n'avons jamais perçu de subventions, mais l'association existe depuis bien longtemps. Je crois savoir que lors des présidences précédentes, des subventions avaient été obtenues, mais je n'en ai pas connaissance et je ne peux pas vous en dire davantage, car je ne suis pas informé de ces éléments.

M. Claude Raynal, président. – Vous signalez simplement que, durant votre mandat, il n'y avait pas eu de demandes de subventions préalables. C'était la première fois qu'en tant que président vous demandiez une subvention. Mais comme l'association a plus d'un siècle, vous ne pouvez pas garantir l'absence de subventions pour les années précédentes.

M. Cyril Karunagaran. – C'est certain : je n'étais pas né lors de la fondation de l'association.

M. Claude Raynal, président. – S'il n'y a pas d'autre question sur les aspects financiers, nous allons donc passer à un deuxième sujet, qui concerne la réalisation et le contrôle du projet, c'est-à-dire son exécution. Les éléments budgétaires que vous nous avez fournis ne sont pas sans lien avec les résultats obtenus, mais vous indiquez avoir travaillé en amont de l'obtention des subventions. Le projet a démarré en septembre, vous recrutez à la fin de l'été, mais M. Sifaoui et vous-même travaillez déjà sur le projet. Pouvez-vous rapidement nous parler des réalisations financées par ces crédits ?

M. Cyril Karunagaran. – J'en profite donc pour revenir à nos productions.

M. Claude Raynal, président. – Nous sommes d'accord. Mais ne mettez pas en cause qui que ce soit : énoncez seulement votre vérité.

M. Cyril Karunagaran. – Nos productions ont commencé au début du mois de septembre 2021. En sa qualité de responsable éditorial, M. Mohamed Sifaoui a rappelé à maintes reprises que ce qui était attendu de nous, ce n'était pas la quantité, mais la qualité. Malheureusement, la presse a été très partielle en relayant des contre-vérités et en dressant un bilan à charge de nos réalisations.

Certes, nous n'avons pas réalisé beaucoup de vidéos, et ces vidéos n'ont peut-être pas suscité l'adhésion souhaitée, mais il est évident qu'elles ont été vues. Les mesures d'impact que nous avons réalisées établissent que toutes nos productions ont touché des centaines de milliers de personnes – ce qui n'a pas été dit. Entre septembre et novembre 2021,

lors du premier trimestre de production, selon les statistiques de Twitter, nos tweets ont été vus par près de 2 millions d'internautes ; entre décembre 2021 et février 2022, ils l'ont été par 1,1 million de personnes. Un seul *thread* du 12 mars 2022 sur le sanguinaire Mohammed Merah a permis à notre compte d'être vu par 1,9 million de personnes.

Je sais que je m'exprime devant l'opinion publique ; je prends à témoin tous les spécialistes du numérique, qui vous confirmeront que l'indicateur le plus important pour mesurer l'impact d'un compte est non le nombre de *followers*, mais le taux d'impression, c'est-à-dire l'audience réelle. Avec ce projet, nous n'avons pas voulu faire un feu de paille en utilisant des publicités sponsorisées pour obtenir un chiffre d'affichage maximal, mais nous avons cherché à créer une réelle diffusion organique de nos productions, bien plus qualitative. Dans la perspective de l'enquête judiciaire, nous faisons authentifier ces mesures d'impact par constat d'huissier ; je les tiens à votre disposition.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie. Dans les documents que vous avez transmis au CIPDR, qui nous les a transférés et qui s'affichent sur un écran devant vous, vous dressez le bilan de votre action. Vous y recensez 1 763 abonnés sur les réseaux sociaux Twitter, TikTok et Instagram, 500 publications diffusées sur ces trois plateformes, avec un engagement en ligne « faible », qui s'explique, selon votre commentaire, pour ces raisons : « les comptes ont été créés à l'occasion de ce projet et la constitution d'une communauté [...] nécessite une stratégie de communication de longue durée » – nous pouvons vous suivre sur ce point. Et ensuite : « comme l'explique la structure dans son bilan, les comptes toxiques identifiés par l'association bénéficient de communautés établies et agissent depuis des années ».

Le bilan statistique est le suivant : 1 510 abonnés sur Twitter, 401 tweets, avec une moyenne de 123 000 impressions. Mais sur Twitter, les impressions comptabilisent le nombre total de vues, qui peuvent durer une seule seconde : en tant qu'utilisateur de Twitter, je sais bien qu'il faut se méfier de cette statistique, dont les chiffres parfois importants ne signifient pas que le message est réellement lu ou vu, mais uniquement que le message a été ouvert. Sur Tiktok, vous comptez plusieurs milliers de vues par vidéos diffusées, 116 abonnés, 950 « j'aime », 21 publications, et plus de 5 500 vues en moyenne.

Dans la campagne digitale la plus importante que vous avez menée, en hommage au professeur assassiné Samuel Paty, des enseignants de collège, face caméra, lisent des textes, notamment de Victor Hugo. En regardant globalement les choses, le bilan semble relativement faible.

Je vous interroge à nouveau : comment mettre en perspective ces résultats avec les montants significatifs touchés ? Vous le savez, nous restons simples : d'un côté des montants, de l'autre des résultats. Le montant des subventions est important, même si, comme nous l'avons évoqué, vous n'avez pas touché la deuxième partie des subventions demandées, car vous n'avez pas obtenu les subventions régionales. À partir de ce moment, vous n'avez pas pu bénéficier du deuxième versement du CIPDR pour poursuivre votre projet. Mais si l'on rapporte les montants perçus aux résultats, il nous paraît tout de même qu'il y a peu de résultats par rapport aux moyens engagés. Partagez-vous cette impression ?

M. Cyril Karunakaran. – Si vous me demandez si nous sommes contents du résultat, je vous répondrai évidemment non. Si nous avions bénéficié de plus de moyens humains et financiers et de plus de temps, nous aurions probablement fait plus. Mais, je vous le rappelle, ce projet est né d'une feuille blanche. Il nous a été demandé de répondre à des

comptes toxiques installés depuis plusieurs années, parfois suivis par des centaines de milliers de personnes.

Personne n'est revenu sur la qualité de l'intégralité de nos productions : nous avons cherché à faire de la qualité, et non de la quantité. Ce point est essentiel. Notre projet était pluriannuel : il faut évidemment faire un bilan, mais l'intérêt du projet ne se mesure pas sur six mois ou un an. Le projet vise à déconstruire les discours d'en face. Il s'inscrit dans le temps : pour qu'un compte perdure, avec une efficacité opérationnelle, il doit tout d'abord être qualitatif.

De ce point de vue, notre mission est réussie. Nous pouvons toujours discuter de la quantité des impressions et des engagements sur Twitter, mais pour nous, du point de vue qualitatif, l'objectif a été atteint, et il s'agissait des bases de notre projet, appelé à se poursuivre les années suivantes. Je ne sais pas si je réponds à votre question...

M. Claude Raynal, président. – Vous êtes libre de votre réponse.

M. Cyril Karunakaran. – Je rappelle les objectifs et les fondements du projet : nous ne pouvons pas nous arrêter sur le nombre de *followers* pour mesurer l'action menée et établir si nous avons atteint notre objectif. De ce point de vue, nous avons fait ce qu'il fallait.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Où en êtes-vous du projet d'encyclopédie en ligne, que vous indiquez comme étant « en cours » dans ce document ?

M. Cyril Karunakaran. – Tout à fait. Cette encyclopédie en ligne réunit des définitions scientifiques qui supposent des recherches, pour déconstruire notamment tous les aspects de la propagande islamiste. Nous avons produit un grand nombre de définitions, qui comme dans un wiki comportent des liens entre chaque article, mais nous ne l'avons pas encore publié, car notre production n'est pas publiable pour l'instant. Nous irons au bout de ce projet, indépendamment de tout financement public, et nous continuerons à travailler dessus.

M. Claude Raynal, président. – Je n'arrive toujours pas à comprendre que vous continuiez à parler d'un projet conçu dans une perspective pluriannuelle, alors que les moyens alloués par le CIPDR ne correspondent qu'à la moitié de ce que vous espériez initialement. Vous ne bénéficiez pas de financements complémentaires. À quel moment déciderez-vous de changer de projet ? En l'absence de partenaire, si vous ne disposez pas de l'argent attendu pour le projet tel que vous l'imaginiez, vous devriez vous retourner vers le financeur, pour lui indiquer que le projet ne peut pas être réalisé. Vous devriez réduire votre ambition, réviser les moyens financiers, réduire le nombre de salariés ou de prestataires, pour retrouver un équilibre entre le projet et son financement.

Or dans vos réponses, vous continuez à vous placer dans une perspective de trois ans, qui n'existe plus, comme vous l'avez-vous-même indiqué. Elle a existé lors de votre première demande, mais elle n'existe plus, car les financements que vous demandiez pour 2022 dans le formulaire Cerfa ne pouvaient pas vous être accordés. Même si cette perspective n'existe plus, vous soutenez d'une certaine manière que vous investissez pour la suite plutôt que pour le présent, et que votre action ne serait pas quantifiable immédiatement.

Certes, vous découvrez le fonctionnement des financements publics. Mais les subventions publiques accordées à des associations servent à faire : il doit y avoir une réalisation concrète, l'action menée doit être quantifiable. Encore une fois, pour des

associations, ces montants sont extrêmement significatifs. Vous-mêmes disposez d'un budget de 50 000 euros par an ; nous parlons de subventions non de 30 000 euros, mais de 355 000 euros, accordés à une association pour un projet qui démarre, même si votre association a une petite expérience. C'est tout à fait différent : il faut une gestion très précise, de votre part comme de celle du CIPDR – ce dernier point a fait l'objet de questions à M. Gravel, et je n'y reviendrai pas. Mais à quel moment vous dites-vous que vous allez dans le mur ? Dans les documents que nous avons reçus, vous indiquez que vous ne pouvez plus financer votre projet, payer des salariés, et que le projet s'arrête. Vous présidez l'association, vous avez des habitudes de gestion financière : vous voyez bien que vous allez dans le mur, mais pourtant les choses ne s'arrêtent pas. Expliquez-moi cela...

M. Cyril Karunagaran. – Je suis aussi là pour assumer mes responsabilités. Avons-nous commis des erreurs ? Oui, peut-être : notre première erreur a été de solliciter cette subvention sur un sujet sensible alors que, selon moi, notre association n'était pas prête à assumer un tel défi. Cela dit, nous avons signé des contrats à durée déterminée (CDD) qui s'arrêtaient en février ou en mars – la mémoire me fait défaut, mais c'est dans ces eaux-là. Nous avons pu payer tout le monde jusque-là. Ensuite, évidemment, nous avons réduit la voilure, de fait : au départ, le projet devait mobiliser une dizaine de personnes. Le projet a été vidé de sa substance, comme je vous l'ai indiqué, mais nous l'avons poursuivi avec les moyens accordés : cela ne préjugait pas de la suite : rien ne nous empêchait de poursuivre ce projet, parce que, disons-le, la qualité de nos productions a été plutôt bien accueillie...

M. Claude Raynal, président. – Mais par qui ?

M. Cyril Karunagaran. – Par le CIPDR, notamment, avec lequel nous avons des échanges. Rien ne me laissait penser que le projet s'arrêterait brutalement. Nous sommes partis d'une feuille blanche ; il s'agissait de faire nos preuves, nous avons poursuivi dans ce sens-là, en réduisant la voilure quand il le fallait, et en tentant de gérer au mieux les fonds dont nous disposions.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Rentrons dans le détail de ce que vous appelez « la voilure ». Dans les pièces que nous avons reçues, il y a des évolutions concernant le nombre de salariés. Dans la fiche projet, ce sont d'abord dix salariés qui sont indiqués, puis six dans le formulaire Cerfa. Pour le projet, combien de personnes avez-vous recrutées ? Ces personnes ont-elles travaillé toute l'année ou une partie de l'année seulement ? Étaient-elles à temps complet ou à temps partiel ?

M. Cyril Karunagaran. – Nous étions quatre, dont moi-même, M. Sifaoui et les deux personnes dont j'ai parlé : celle qui était responsable éditorial – juriste de formation – et celle qui s'occupait de la production de contenus vidéo. Elles ont travaillé jusqu'au début de l'année 2022, à plein temps au départ, puis une d'entre elles est passée à mi-temps. Quelques ajustements ont été faits. *Grosso modo*, il y avait quatre emplois à plein temps. Nous avons annoncé six emplois, et il y a eu quatre embauches.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Dans le formulaire Cerfa, il était indiqué le chiffre de six emplois ; mais, en réalité, il y en avait quatre « *grosso modo* », pour reprendre vos mots.

M. Cyril Karunagaran. – J'ai dit *grosso modo* car il y a eu des évolutions. Une personne embauchée à temps plein est passée à mi-temps en cours de contrat. Il faudrait faire des calculs plus précis, en proratisant.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le projet a duré un an puisqu'il a été mis en œuvre de juin 2021 à mai 2022. À ma connaissance, au vu des bulletins de salaires qui nous ont été transmis, dans les salariés nous avons une personne à mi-temps toute l'année, une à plein temps toute l'année, une à plein temps pendant six mois, et une à mi-temps pendant six mois et à plein temps pendant deux mois. Au total, cela représente 2,5 temps plein (ETP) pendant l'année du projet, et non pas quatre comme vous le disiez. Pouvez-vous me le confirmer ?

M. Cyril Karunagaran. – Je vous le confirme. Je n'ai pas fait le calcul, mais nous avons effectivement embauché les quatre personnes que vous avez citées.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comment expliquez-vous qu'on soit passé de 6 équivalents temps plein au départ à 2,5 ?

M. Cyril Karunagaran. – Lorsque nous avons rempli le formulaire Cerfa, nous attendions d'autres financements. Je suis d'accord pour être naïf et un peu optimiste à l'époque sur l'obtention des subventions que nous avons demandées, en revanche, je n'irais pas jusqu'à embaucher des gens sans savoir si nous pourrions les financer. Si nous n'obtenions pas ces subventions, nous n'aurions pas pu payer toutes les personnes embauchées.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Les dépenses de personnel représentaient dans votre projet un peu plus de 40 % des charges totales. Selon les éléments qui nous ont été transmis, elles représentent 77 % des dépenses exécutées. Par conséquent, d'autres dépenses ont été sous-exécutées. Comment expliquez-vous que les charges de personnel, pourtant réduites par rapport à l'ambition initiale de 6 à 2,5 ETP, pèsent aussi lourd dans votre budget ?

M. Cyril Karunagaran. – Ces chiffres proviennent-ils du compte rendu financier ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Oui.

M. Cyril Karunagaran. – La prévision en charges de personnel s'élevait à 233 600 euros ; le montant exécuté est de 193 468 euros. J'estime que nous sommes dans les clous. Nous avons dû réduire des éléments d'autres postes budgétaires parce qu'on n'a pas obtenu la totalité des sommes prévues, notamment la partie « autres services extérieurs », sur la publicité et les publications.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le taux de 77 % n'inclut pas les prestataires extérieurs.

M. Cyril Karunagaran. – Pour ma part, je dispose de la donnée suivante : un taux d'exécution de 83 %.

M. Claude Raynal, président. – Nous évoquons, pour notre part la part des salaires de 77 % sur l'ensemble des dépenses exécutées et non le taux d'exécution des dépenses salariales. Les deux principaux salariés représentent 73 %, ce qui est extrêmement significatif.

Pour en revenir à ma question précédente, vous estimez que vous êtes « dans les clous » par rapport à l'opération telle qu'elle a été présentée, en ayant fait un peu moins que

prévu. La question n'est pas est-ce qu'on est dans les clous ou pas : la réponse est évidemment non ! Entretemps, le budget total s'est réduit considérablement. L'opération aurait dû être réduite à due proportion de la baisse du budget. Si l'on a moins d'argent pour faire, l'objectif n'est pas de payer des salaires, mais bien d'avoir un résultat, de monter un projet.

Si vous n'avez que 60 % des subventions attendues, votre projet doit être réduit de 40 % autant sur les prestations fournies que sur la partie salariale. Nous examinons les aspects budgétaires, au-delà des commentaires qui peuvent être faits sur les aspects qualitatifs, sur laquelle chacun peut avoir son avis. Or les salaires, qui devaient constituer 42 % du budget, finissent par représenter 77 % des dépenses réalisées. C'est la réalité des choses, et cela s'est fait au détriment des prestations et des contenus.

En toute logique, vous auriez dû considérer qu'en raison de la réduction du budget, il n'était plus possible de payer un salaire pour un plein temps à M. Sifaoui, un salaire pour un mi-temps pour vous-même... Si l'on garde l'ensemble des moyens sur les salaires, il ne faut pas s'étonner de ne pas avoir de résultats. À quel moment vous êtes-vous dit que le projet ne permettait plus de porter des charges salariales aussi importantes ? Vous n'avez pas ajusté, les salaires ont été maintenus.

M. Cyril Karunagaran. – Je suis complètement votre raisonnement qui est tout à fait logique. Mais nous étions arrivés à un seuil critique de dénaturation du projet initial. Je suis d'accord sur la réduction de personnel qui doit faire suite à une baisse du budget, mais là nous n'étions plus que l'équipe minimum. Pour produire, il faut des gens derrière. La preuve en est qu'avec le budget que nous avons, nous avons tout de même réussi à produire du contenu. Il faut réduire proportionnellement, certes, mais dans une certaine limite, car on finit par arriver à un seuil. Il faut des personnes pour faire notre travail, qui est essentiellement de la production intellectuelle.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – La réduction n'est pas proportionnelle. Les charges de personnel, estimées au départ à un peu plus de 40 % du budget, passent à 77 %, ce qui laisse peu de place pour les moyens dédiés à la production de contenus du projet « I Laïc ». S'agit-il, selon vous, d'un élément d'explication ?

M. Cyril Karunagaran. – Notre équipe était vraiment au minimum, on ne pouvait pas réduire davantage. Je l'ai dit, nous avons mis fin aux CDD et conservé l'équipe « moteur ». Car si vous retirez le volant, les roues et le moteur, vous n'avez plus de voiture.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – En revanche, vous avez gardé le carburant puisque les salaires ont été maintenus !

M. Cyril Karunagaran. – Bien sûr, mais nous avons pu produire et travailler.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous avez produit du contenu, mais rapporté au budget total le montant qui a été consacré aux contenus est relativement modeste, autour de 20 %.

M. Claude Raynal, président. – Vous nous avez indiqué que vous étiez le directeur administratif et financier. Vous n'interveniez donc pas directement sur les contenus. Au final, le coût de la fonction administrative et financière a représenté de l'ordre de 30 % du

budget. Ne vous êtes-vous pas dit à un moment donné que cela était excessif et qu'il fallait réduire ce coût ?

Dans le cadre de la gestion de projet, la partie administrative et financière représente habituellement 7 à 8 % de l'enveloppe financière. Dans le monde associatif, c'est l'ordre de grandeur qui est très souvent admis. En l'espèce, on atteint un taux de 30 %. Un travail a certes été effectué, mais il n'y a pas eu d'ajustement à la réalité des sommes consacrées *in fine*. Nous ne trouverons pas de terrain d'accord sur ce point, mais nous pensons que, face à une baisse des subventions, il faut réduire les charges salariales pour garder le projet. Ce n'est jamais agréable, mais c'est quasiment une nécessité. Si le bilan nous apparaît pauvre – on peut en discuter à l'infini –, c'est parce que l'argent a été utilisé pour les fonctions support et pas pour l'exécution de la mission. Tel est notre point de vue.

M. Cyril Karunagaran. – Je le comprends parfaitement.

En revanche, nous avons fait un ajustement, pas en réduisant la masse salariale, mais au niveau de la répartition des tâches. Au vu de l'ampleur du projet au départ, je m'occupais de la partie administrative et financière. Chemin faisant et l'équipe se réduisant, je me suis occupé aussi de l'opérationnel. Mes tâches n'étaient pas seulement liées à l'administratif ou au financier.

M. Claude Raynal, président. – J'ai repris vos mots : quand vous avez présenté votre fonction, vous avez indiqué que vous étiez directeur administratif et financier, et non pas que vous réalisiez des vidéos.

M. Cyril Karunagaran. – Effectivement, j'ai fourni un travail en dehors des tâches administratives et financières. J'avais la responsabilité de la ligne éditoriale. Les publications étaient toutes revues, avec deux niveaux de contrôle. Vous le savez, le sujet était très sensible, surtout à cette période-là. Je n'ai jamais eu de commentaire sur la qualité des productions et l'engagement moral que nous avons pris, et cela résulte de la ligne éditoriale que nous avons mise en place.

Je participais également à des visioconférences toutes les semaines avec les équipes, pendant lesquelles les contenus étaient revus. Cette tâche était en dehors de mes fonctions administratives et financières. C'est de cette façon que nous avons ajusté les choses de notre côté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous en venons à la dernière partie de l'audition, qui concerne les opérations de contrôle du secrétariat général du CIPDR. Au regard des éléments qui nous ont été transmis, l'absence de versement de la deuxième tranche de la subvention se trouve justifiée par le niveau d'engagement des dépenses par rapport au budget prévisionnel – c'est la règle des 60 %.

Lors de son audition par notre commission, le secrétaire général, M. Gravel, a précisé que la décision de ne pas verser la part complémentaire de la subvention relevait d'abord d'un dysfonctionnement en termes d'information de votre part, et donc pas principalement en raison du niveau insuffisant d'engagement des dépenses.

De quelle façon vous a été justifié le refus de verser la deuxième tranche de la subvention de la part du secrétariat général du CIPDR ?

M. Cyril Karunagaran. – Je n’ai pas connaissance de ces raisons. Le sujet a été évoqué pour la première fois en février ou mars 2022. Je reçois une demande du CIPDR de compléter le document attestant que j’ai engagé 60 % des dépenses, afin de percevoir la somme restante.

Nous avons eu un échange avec le CIPDR, au cours duquel j’ai expliqué que ce taux n’avait pas été atteint et qu’au vu de la ventilation du budget, ce n’était pas possible. J’ai renvoyé l’état récapitulatif des dépenses, qui était une trame déjà préparée. Nous n’avons pas demandé le solde de la subvention. Ensuite, cette question ne s’est plus posée jusqu’au mois de février de cette année. J’ai alors de nouveau échangé avec le CIPDR. Nous avons convenu qu’en raison de la non-utilisation de plus de 60 % du budget, je ne pouvais pas prétendre au versement du solde. Voilà les seules informations dont je dispose.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je n’ai pas tout à fait les mêmes au regard des éléments qui nous ont été transmis. Je vous ai bien entendu dire qu’il ne s’était rien passé de mars 2022 à mars 2023. D’après les éléments qui nous ont été transmis, vous semblez avoir été – je pèse mes mots – très peu réactif aux demandes du secrétariat général du CIPDR, au point même de cesser de répondre à ses sollicitations entre novembre 2022 et février 2023.

M. Cyril Karunagaran. – S’agissant du versement du solde, nous en avons discuté en mars 2022, puis en février 2023.

J’ai effectivement reçu un mail du SGCIPDR en novembre 2022 concernant une absence d’éléments.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Donc vous auriez tendance à dire que le secrétariat général n’a pas été très présent concernant l’absence des éléments de réponse qu’il vous avait demandés ?

M. Cyril Karunagaran. – J’ai eu un échange avant la date prévue pour la fin du projet, c’est-à-dire avant le 31 mai 2022, avec le SGCIPDR. Nous avons fait un bilan téléphonique de nos actions.

Par ailleurs, j’ai reçu, le 10 novembre, un mail me demandant ces informations.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je le redis, selon mes informations, vous n’avez répondu à aucun des mails envoyés, ni à aucun appel, ni à aucun texto. Vous auriez même rejeté un appel.

Vous dites ne pas en avoir eu connaissance vous-même.

Vous êtes président, directeur des affaires financières (DAF), à mi-temps. J’ai un peu de mal à retrouver l’intégralité de vos responsabilités dans votre agenda. J’essaie vraiment de comprendre.

M. Cyril Karunagaran. – Je n’ai pas souvenir de ces appels. Pour ma part, j’ai retrouvé ce mail du 10 novembre, et je me souviens d’avoir eu un contact fin mai 2022. Toutefois, ma mémoire n’est pas exhaustive !

C'était la première fois que je travaillais avec une subvention publique. Je souhaitais obtenir l'assistance de notre expert-comptable pour retourner les éléments le plus fidèlement possible.

Après ce mail, nous avons travaillé rapidement, afin de présenter des chiffres au SGCIPDR. J'ai reçu un appel du secrétariat général à la fin du mois de février 2023. À cette occasion, on m'a annoncé que, du fait de la clôture budgétaire, il était impératif que j'envoie les éléments rapidement. Je me suis exécuté dans les jours qui ont suivi. Voici ma lecture de la chronologie.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Permettez-moi de vous lire quelques textos.

Le premier date de novembre 2022 : « Je reviens vers vous au sujet de la convention échue au 31 mai 2022 et des éléments de bilan à nous fournir au plus tard le 18 novembre. Je vous ai envoyé un mail à ce sujet récapitulant les documents à nous transmettre. Je reste à votre disposition par téléphone si vous le souhaitez. »

Deuxième texto, « j'ai urgemment besoin que nous ayons cet échange téléphonique lundi et d'avoir les éléments de bilan relatifs à vos actions. Lundi à 11 heures vous conviendrait-il ? », auquel vous avez répondu : « Je ne peux vous répondre, je rappelle dès que possible. »

Troisième texto, en date du 14 novembre, « je reviens vers vous au sujet du mail envoyé le 10 novembre au sujet de la convention arrivée à échéance le 31 mai 2022. »

Il s'agit d'éléments factuels s'ajoutant les uns aux autres. C'est la raison pour laquelle j'ai besoin que vous disiez ne pas en avoir eu connaissance, même si nous disposons d'un élément de réponse à un texto.

Est-ce le moment, pour vous, de dire que vous avez failli à tel ou tel moment ? Notre mission est de contrôler les versements d'argent public au Fonds Marianne, qui répond à un appel à projets dont nous connaissons le contexte et qui est porteur de valeurs très fortes. Nous devons nous assurer que l'argent versé est bel et bien dépensé, qu'il n'y a pas de défaillance de la tutelle et que les associations agissent en conséquence.

M. Cyril Karunagaran. – Je vous confirme la date du 10 novembre, le mail ayant dû être doublé d'un texto, auquel j'ai donc répondu.

Pour autant, je n'ai pas eu d'échange entre la fin du projet et ce mail.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'action est engagée, vous devez fournir un bilan six mois plus tard, qui n'est pas fourni. Un an plus tard, vous recevez un mail, et vous convenez désormais que vous avez eu deux ou trois contacts à la suite de ce mail. Il ne se passe plus rien ensuite.

M. Cyril Karunagaran. – Entre novembre et janvier, pour des difficultés d'ordre personnel, j'ai été un peu moins présent. Malgré mon inexpérience en matière de subventions publiques, j'ai pris tout à fait conscience, à la réception du mail du 10 novembre, qu'il me fallait répondre avant le 18 novembre, alors même qu'il s'agissait d'éléments complexes.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Une telle complexité ne constituait pas une surprise, dans la mesure où vous auriez dû fournir ces éléments six mois plus tôt.

M. Cyril Karunagaran. – J’en conviens.

Dans les jours qui ont suivi, je me suis activé, avec l’expert-comptable, pour avoir des chiffres exacts, d’autant que nous étions sur des actions qui chevauchaient deux exercices. J’ai tout envoyé en décembre, janvier et février. J’ai essayé de faire au mieux, même si j’étais en retard d’un an.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le 26 mars dernier, vous avez un échange téléphonique avec le préfet Christian Gravel. Quelle en est la teneur ?

M. Cyril Karunagaran. Le 26 mars ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je pense que vous devez vous souvenir des appels du préfet Christian Gravel.

M. Cyril Karunagaran. Je me souviens très bien des discussions que j’ai eues avec M. Jean-Pierre Laffite. Je ne sais pas si l’appel que vous évoquez est antérieur ou postérieur.

M. Claude Raynal, président. – C’était il y a deux mois !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Normalement, postérieur !

M. Cyril Karunagaran. – Il m’a certainement appelé pour la fourniture des documents que je n’avais pas envoyés dans les temps. Je me souviens lui avoir demandé s’il était satisfait du projet. Nous nous sommes plutôt entendus.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il doit y avoir un lien de cause à effet entre son appel et les documents non fournis.

Avez-vous eu des retours du contrôle sur pièces lancé par le SGCI-PDR le 17 mars 2023 ? Quels ont été les échanges que vous avez eus avec le SGCI-PDR depuis que vous avez transféré les documents demandés pour le contrôle du 27 mars dernier ? Comment se déroule ce contrôle ? Suscite-t-il des inquiétudes ou bien êtes-vous serein, après avoir rassemblé l’ensemble des pièces ?

M. Cyril Karunagaran. – À la suite de l’envoi des pièces demandées, j’ai reçu un mail m’informant que l’association était sélectionnée pour un contrôle. Je pense avoir réagi assez rapidement, puisque j’avais à ma disposition l’ensemble des éléments. Depuis lors, je n’ai pas eu de nouvelles de ce contrôle.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – J’aurais tendance à penser que, dans la mesure où il s’agit essentiellement de salaires, ce contrôle ne devrait pas être très compliqué à effectuer.

M. Cyril Karunagaran. – Que voulez-vous dire par là ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – S’il s’agit uniquement de versements de salaires, il est assez simple de collationner les différents documents.

M. Claude Raynal, président. – Le contrôle ayant eu lieu le 27 mars et l'appel du préfet le 26 mars, on pourrait imaginer que ce dernier vous a annoncé la mise en place de ce contrôle.

M. Cyril Karunagaran. – Je n'étais pas au courant de ce contrôle.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Avez-vous fait établir, comme il est d'usage pour des subventions importantes, c'est-à-dire supérieures à 153 000 euros, un rapport par un commissaire aux comptes ?

M. Cyril Karunagaran. – Un commissaire aux comptes a été nommé après la réception de la subvention. En effet, auparavant, nous n'avions pas de commissaire aux comptes. Cependant, en raison des difficultés internes que je vous ai précédemment exposées, je n'ai plus accès aux éléments qui ont été transmis au commissaire aux comptes. Nous avons en effet subi une nouvelle tentative de prise de contrôle, qui a été dénoncée en justice. Aujourd'hui, je dois attendre que le juge du fond tranche pour récupérer le contrôle de nos échanges avec nos interlocuteurs.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous aviez évoqué la sollicitation de régions. Avez-vous formellement déposé des demandes de subventions auprès de celles-ci ? Pour quel motif n'ont-elles pas répondu favorablement à votre demande ?

M. Cyril Karunagaran. – Je ne peux pas répondre à la place des régions ! Nous n'avons pas formellement déposé de dossier, nous ne sommes pas allés jusque-là. Nous avons également approché des financeurs privés, mais rien n'a abouti.

M. Christian Klinger. – Permettez-moi de revenir sur les rémunérations. Vous avez dit que vous avez maintenu les salaires et réduit les tâches. Combien de temps consacriez-vous à vos publications ? Certes, je ne peux évaluer la qualité du travail. Je le rappelle, en une année, il y a eu 21 publications sur TikTok et 67 sur Instagram.

M. Thierry Cozic. – Concernant la nomination du commissaire aux comptes, je n'ai pas bien compris votre réponse à la question posée par M. le président de la commission.

Vous dites n'avoir pas eu accès au travail du commissaire aux comptes, en raison d'un conflit. Or, à la suite des propos que vous avez tenus, j'ai compris que ce conflit remontait à 2018. J'ai du mal à comprendre le rapport entre ce conflit de 2018 et la nomination d'un commissaire aux comptes en 2022.

Par ailleurs, je m'interroge depuis le début de votre audition sur l'organisation de l'association. Vous en êtes le président ; j'ai compris que M. Sifaoui en était l'administrateur. Or il me semble que, en droit français, et sous toutes réserves, il n'est pas possible d'être rémunéré quand on est dirigeant d'une association. Vous êtes-vous interrogé sur ce point, qui relève du b-a ba, quand on est dans le milieu associatif ?

M. Cyril Karunagaran. – Pour répondre à M. Klinger, nous avons réduit la partie administrative et financière de mes fonctions, afin que je puisse me consacrer au travail relatif aux publications. Il est effectivement difficile d'appréhender mon travail par le biais du nombre de tweets. Tout cela nécessite un travail très important, avec des revues de presse, de l'information et de la formation, un vrai travail de veille particulièrement chronophage. Je pense que le nombre d'heures réellement effectué dépassait largement le nombre d'heures indiqué sur nos bulletins de paye.

S'agissant des conflits, nous avons eu un conflit en 2014, un autre en 2018 et un dernier en 2023. Des journalistes sont intervenus, et la volonté des gens qui souhaitent prendre le contrôle de l'association d'instrumentaliser les enquêtes.

Le conflit de 2023 consiste en une tentative de prise de contrôle illégale, que nous avons dénoncée. Cela remonte, très précisément, au 25 janvier 2023.

M. Thierry Cozic. – Ma question portait sur le commissaire aux comptes...

M. Cyril Karunagaran. – Le commissaire aux comptes et l'expert-comptable veulent que la justice tranche, avec une présidence claire. Les personnes ayant tenté de prendre le contrôle de l'association se sont autodéclarées à la direction de l'association. Cela a été relayé dans la presse. Je crois même qu'un communiqué de Mme Schiappa évoque la nouvelle direction de l'association alors qu'il s'agit de sujets qui sont aujourd'hui entre les mains de la justice. De fait, l'expert-comptable et le commissaire aux comptes attendent une réponse claire de la justice pour savoir qui est leur interlocuteur. Dans l'intervalle, c'est une question à laquelle je ne suis pas en mesure de répondre.

La seconde question que vous m'avez posée concerne notre statut au sein de l'association. Nous avons évidemment pris conseil avant de signer ces contrats de travail, ce qui ne posait *a priori* aucune difficulté au regard de la loi française. À la suite de l'emballlement survenu en début d'année, nous avons également consulté un avocat spécialisé, qui nous a confirmé qu'il était à la fois possible de détenir un contrat de travail et de faire partie d'une association, voire d'en être à la direction. Je ne suis pas spécialisé en droit du travail et je ne suis pas non plus avocat. Je ne peux que répéter ici les informations qui m'ont été données.

M. Daniel Breuiller. – Je vous remercie de votre franchise à propos de votre « naïveté » ou de votre manque de compétences sur certains sujets. Nous avons tous nos limites. Ma question porte sur le statut de votre association. Tout le monde peut-il adhérer à votre association ou faut-il être parrainé ? Existe-t-il des critères ? Par ailleurs, est-ce que les statuts de l'association autorisent le paiement de ses dirigeants ? Je crois qu'il faut que cela soit mentionné dans les statuts. Cela y figure-t-il ? De quand datent vos statuts ? J'ai présidé une très ancienne association – je n'étais pas né lorsqu'elle a été créée. Je suis donc bien placé pour savoir qu'en général on ne refait pas les statuts aussi souvent qu'il le faudrait. Vos statuts sont-ils récents et prévoyaient-ils ces éléments ?

M. Cyril Karunagaran. – Nous avons constitué dès 2016, à la suite des difficultés que nous avons rencontrées, un comité de validation pour les nouvelles demandes d'adhésion. Il s'agissait, en quelque sorte, d'éviter les « putschs », en réponse aux problèmes de 2014 où un afflux impressionnant d'adhérents avait permis l'élection d'un nouveau président, etc. Depuis 2016, toutes les nouvelles demandes d'adhésion doivent être, soit parrainées, soit validées par le conseil d'administration.

Concernant les statuts, ils datent effectivement du début du siècle dernier. Plusieurs éléments ne sont donc plus à jour. Nous avons tenté d'y remédier, je crois que c'était en 2016 – cela avait été inscrit, à mon arrivée à la présidence, à l'ordre du jour d'une l'assemblée générale extraordinaire. Un avocat faisant partie de la direction de l'association, nous nous sommes tout naturellement tournés vers lui pour la rédaction des nouveaux statuts. Malheureusement, sa proposition n'a pas été validée en assemblée générale, d'autant qu'il s'agit d'un processus complexe.

S'agissant de la rémunération des administrateurs, encore une fois, je m'en suis remis aux mains des professionnels. À l'époque, l'avocat dont je vous parlais a également signé un contrat de travail. Pour moi, cela ne faisait donc pas de difficulté. Par ailleurs, les conseils pris au départ du projet allaient également en ce sens. *Idem* pour le conseil postérieur, qui a confirmé ces éléments d'information. Mais encore une fois, je ne suis pas juriste, je ne fais que vous répéter ici ce que mes avocats m'ont dit.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie d'avoir répondu à cette question, qui est périphérique à notre mission puisqu'elle relève du droit privé et non de la question du fonctionnement du fonds. Je vous remercie également d'avoir répondu à notre invitation. En deux heures, nous avons fait le tour du sujet de manière assez précise.

La réunion est close à 12 h 55.

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

Fonds Marianne – Audition de Mme Ahlam Menouni, présidente de Reconstruire le commun

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons les auditions de la mission d'information que notre commission a décidé de constituer sur la création du « fonds Marianne », la sélection des projets subventionnés, le contrôle de leur exécution, et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds. Cette mission d'information a obtenu du Sénat de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête.

Nous entendons Mme Ahlam Menouni, présidente de l'association Reconstruire le commun.

Nous attendons de votre audition que vous puissiez nous préciser à la fois la genèse de votre association, vos priorités d'action et dans quelle mesure vous considérez que les contenus produits par votre association répondent aux objectifs du fonds Marianne.

Avant de vous céder la parole pour un bref propos introductif, je dois vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

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 Ahlam Menouni prête serment.

Mme Ahlam Menouni, présidente de Reconstruire le commun. – Je vous remercie de me donner l'occasion de pouvoir être auditionnée dans le cadre de cette commission d'enquête, sous serment et en public.

Je vais tenter, dans un propos introductif assez bref, de remettre un peu d'ordre dans le tourbillon de désinformations et d'approximations que j'ai pu lire ces dernières semaines. Je tiens à rappeler qu'à la suite d'un article totalement à charge, repris sans la moindre précaution par de nombreux journalistes et personnalités politiques, nous avons vécu

dix semaines absolument délirantes. Nous avons vu se propager de fausses informations sur nous, sur nos affiliations politiques, sur nos motivations et sur notre travail. J'ai lu tout et son contraire concernant l'association « Reconstruire le commun ». Si vous le permettez, je commencerai depuis le début.

Je suis Ahlam Menouni, j'ai trente-six ans, je suis ingénieur urbaniste et j'ai quatorze ans d'expérience professionnelle, notamment dans la conduite de projets complexes, d'abord chez un major de la construction et ensuite dans un établissement public d'aménagement de premier plan. Si je précise cela, c'est qu'à lire certains articles nous serions une bande de jeunes inexpérimentés. À mes côtés, le secrétaire de l'association, Johann Margulies, trente-six ans également, est ingénieur nucléaire, enseignant à Sciences Po Paris et responsable développement durable dans une collectivité d'Île-de-France. Enfin, notre trésorier est magistrat en chambre régionale des comptes.

Je suis d'origine marocaine et je suis de culture musulmane. Je suis arrivée en France il y a dix-sept ans. J'ai été naturalisée en 2013. Avec Johann Margulies, nous avons partagé une prise de conscience républicaine au moment des attentats de 2015. À la lumière de ce que j'ai vécu, j'ai vu se reproduire sous mes yeux les mêmes mécanismes qui se sont déployés au Maroc, au tournant des années 2000, l'arrivée des chaînes satellitaires, notamment Al Jazeera, qui sont rentrées dans les foyers. J'ai vu la société, j'ai vu mon entourage entrer dans une forme de rigorisme religieux tout à fait inédit, y compris pour une société conservatrice musulmane. Ce glissement lent a été ensuite suivi d'un premier choc, celui des attentats de Casablanca de 2003, qui m'avait particulièrement affectée.

De mon point de vue, le traitement médiatique de la question de l'islam en France n'était pas au niveau des enjeux. Les Français de confession musulmane sont assimilés, soit à une « cinquième colonne », soit à des éternels mineurs à protéger. Le cœur du problème, c'est-à-dire l'analyse des mécanismes de pénétration de l'islamisme dans la société en tant que fait politique majeur, était absent du débat et – disons-le franchement – inaudible.

Notre analyse est que les sujets de l'universalisme et de la laïcité, qui doivent nous rassembler en tant que Nation, étaient devenus des positions politiques génératrices de clivages. Pour nous, l'urgence première était de stopper l'hémorragie, de remettre tout le monde autour de la table et de recréer du commun républicain en l'ancrant dans les réalités de la jeunesse. Nous avons alors décidé de nous lancer avec humilité dans ce projet qui ne peut se penser que sur le temps long : dix ou quinze ans minimum. Il fallait bien démarrer quelque part : la saison 1 était la saison pilote pour poser les fondations.

Nous avons décidé de le faire en nous engageant de manière totalement bénévole, sur notre temps libre, en parallèle de nos vies professionnelles. Je tiens à le rappeler, nous ne vivons pas de nos engagements : les membres de l'association ne se sont pas versé un seul euro.

Je souhaitais également clarifier un point qui est fondamental pour bien appréhender nos productions. Notre projet répondait au deuxième objectif qui est de « défendre les valeurs républicaines de liberté, de conscience et d'expression, d'égalité, entre tous les hommes et entre toutes les femmes, de fraternité et de laïcité qui sont le ciment de la concorde et de la cohésion nationales ». Nous nous inscrivons donc pleinement dans l'objectif numéro 2 de l'appel à projets « fonds Marianne ».

Je tiens également à préciser que notre projet préexistait au fonds. Notre première rencontre avec le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) a eu lieu après la création formelle de l'association. Le processus a été accéléré, de notre côté, par le choc de l'assassinat de Samuel Paty et par la confirmation à cette occasion de notre constat sur le rôle des réseaux sociaux. Le CIPDR a très vite manifesté de l'enthousiasme vis-à-vis de notre projet. Nous avons le sentiment, à l'époque, d'un alignement sur l'état des lieux et la stratégie à adopter.

Il nous a accordé une première subvention de 39 000 euros fin 2020, qui nous a permis de mener les toutes premières actions de l'association, notamment la création d'un site vitrine pour le projet. Nous avons déjà, en mars 2021, un projet stabilisé, qui esquisse en détail les contours d'une plateforme éditoriale appelée « Comme Un ». Nous avons ensuite été en mesure de nous mobiliser pour l'appel à projets et de proposer un dossier qui, visiblement, a convaincu.

Une fois la convention signée, nous avons tout mis en œuvre pour respecter l'ensemble de nos engagements. De septembre 2021 à juin 2022, nous avons produit à des prix très concurrentiels plus de dix formats éditoriaux différents, notamment sept formats audiovisuels, cinquante-sept vidéos, le tout pour vingt-deux heures cumulées.

Avons-nous parlé de politique en tant qu'affaire de la cité ? Oui, et nous l'assumons parfaitement. Le sujet de la plateforme « Comme Un » est éminemment politique, au sens le plus noble du terme. Nous l'assumons depuis la phase de candidature où il était déjà question de réactions à l'actualité et d'« infotainment », c'est-à-dire de divertissements politiques.

Avons-nous diffusé des *posts* partisans ? Absolument pas ! Il n'y a même pas sur nos pages le petit *post* classique appelant au barrage républicain à l'entre-deux-tours de la présidentielle. C'est dire notre rigueur sur le sujet de la neutralité partisane.

Depuis six semaines maintenant, nous subissons avec mon équipe une campagne de désinformation médiatique et de harcèlement sur les réseaux sociaux, mais pas seulement. Nous subissons aussi des menaces, dont une que je voudrais particulièrement souligner : le Collectif contre l'islamophobie en Europe (CCIE), émanation du Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), qui a été dissous par décret validé par le Conseil d'État le 24 septembre 2021, a produit une vidéo contenant les photos, les noms et les prénoms de plusieurs membres de l'association et chroniqueurs, pour être bien sûr que nous soyons identifiés. Malheureusement, on sait ce que ce genre de procédé fait peser comme type de menaces...

Face à cela – nous parlons bien de notre intégrité physique et pas uniquement d'un potentiel litige contractuel –, nous n'avons reçu aucun soutien de la part du CIPDR. Au contraire, puisqu'en rentrant chez moi, le soir du 16 mai, après l'avoir appris en direct, j'ai trouvé une lettre en recommandé, demandant un remboursement qui nous a été adressé quelques jours plus tôt, plus précisément en date du 12 mai. Voilà donc la réponse de l'État qui entend lutter contre la menace séparatiste : sortir les parapluies à la première attaque !

Vous m'avez aimablement permis, monsieur le président, de diffuser une courte vidéo. Je vous en remercie, car nous avons à cœur avec mon équipe de montrer un très court échantillon de nos productions à ceux qui n'auraient pas eu le temps de les visionner, afin de donner une image plus fidèle de notre démarche.

(Diffusion d'une vidéo échantillon)

M. Claude Raynal, président. – Merci de nous avoir donné un aperçu des vidéos qui ont été produites par votre association ; elles témoignent d'une certaine qualité dans la manière dont ça a été filmé, et sur la gestion de l'image et de la lumière. L'extrait qui a été diffusé s'achève sur la polémique concernant la période de la campagne électorale. Une plainte a été déposée à ce sujet et le Parquet national financier (PNF) examine le dossier. Il ne nous appartient pas de le commenter.

Pourriez-vous rappeler les objectifs précis que vous vous étiez fixés et les projets que vous envisagiez, lors de la création de votre association ? Aviez-vous déjà pris contact avec le CIPDR et son secrétaire général ?

Mme Ahlam Menouni. – Nous avons commencé à nous intéresser à ces sujets de manière très sérieuse à partir de 2015, ce qui nous a conduits à faire de la veille sur les réseaux sociaux et à rencontrer de nombreuses personnes actives dans ce domaine, sous des formes différentes, mais en ligne principalement.

À partir de 2018, 2019 et 2020, notre constat a été que la jeunesse est imperméable au discours républicain institutionnel. Il semble que sur les réseaux sociaux les jeunes s'intéressent aux récits identitaires, que ceux-ci soient de droite, comme ceux qui parlent de « grand remplacement », ou de gauche, comme ceux qui valorisent les identités. Or, les mouvements identitaires qui développent ces récits ont dix à quinze ans d'avance sur nous, sur les réseaux sociaux, et ont su adapter leur discours aux codes et à ce qui peut intéresser la jeunesse. À l'inverse, le discours républicain, qui nous a toujours structurés en tant que Nation, a raté ce changement de média. On est passé de la presse écrite et de la télévision à la presse écrite et aux réseaux sociaux.

En prolongeant notre réflexion, nous avons constaté que ceux qui étaient les plus actifs sur ce type de sujet, dans le milieu laïc, avaient en moyenne entre 45 et 50 ans, et que leur manière de présenter ou de défendre un discours passait par des concepts qui restaient trop inaccessibles, trop abstraits et pas assez ancrés dans ce qui intéresse la jeunesse française. La jeunesse est engagée sur les questions de justice sociale, du climat, des discriminations... La République et la laïcité ne les intéressent pas plus que ça. Par conséquent, face à ce constat d'un récit républicain abstrait et d'un fossé générationnel au sein du milieu laïc, il nous a semblé nécessaire d'intervenir, notamment pour adapter le discours républicain aux codes de l'époque.

Nous projetions déjà, en 2020, de lancer une association et dès le début du mois d'octobre, nous avons élaboré une première version des statuts. L'assassinat de Samuel Paty, événement bouleversant, nous a incités à accélérer. Les brouillons ont été validés, et les statuts ont été déposés en préfecture le 29 octobre 2020.

Le CIPDR m'a contactée une première fois par mail, à la fin du mois d'octobre 2020, suite à une recommandation d'un universitaire reconnu sur le sujet à qui j'avais présenté notre projet. J'ai rencontré le secrétaire général pour la première fois en novembre 2020, donc bien après la création officielle de l'association. Je lui ai présenté le projet, et il avait l'air vraiment enthousiaste que des jeunes capables de gérer la complexité, s'intéressent à ces questions. Puis, il y avait peut-être une question d'image. Notre association, fondée par Yoann et moi, un juif et une musulmane, faisait un peu « scénario de film français ». Nous nous sommes rendus compte tous les deux que ce qui nous permettait

d'être amis, c'était l'article 1^{er} de la Constitution. Dans d'autres pays, y compris le pays d'où je viens, notre amitié aurait été impossible, ou du moins distante.

Le CIPDR nous a ainsi octroyé un premier financement d'un montant de 39 000 euros. Le CIPDR a financé le lancement de notre site internet et tout le travail de conception préliminaire de conception de notre plateforme éditoriale, « Comme Un ».

M. Claude Raynal, président. – Cette première subvention de 39 000 euros en 2020, n'a été engagée qu'en 2021 pour des raisons administratives, car on ne peut plus engager de fonds à partir d'une certaine date, et a servi à financer les opérations que vous venez de mentionner.

Vous avez indiqué qu'entre 2015 et la création de l'association, vous avez côtoyé tout le « petit » milieu - j'entends par le nombre - qui intervient régulièrement sur ces sujets. Lors de son audition, M. Gravel nous indiquait que votre association était en partie issue d'un collectif nommé « On vous voit », dont les pratiques ont fait l'objet de débats. Considérez-vous que votre association est issue de ce collectif ?

Mme Ahlam Memouni. – Le collectif « On vous voit » a suscité de nombreux fantasmes, y compris au sein du CIPDR, qui a dit que nous en sommes issus. En réalité, il s'agit d'un collectif informel, œuvrant sur internet, de manière amateur. En 2020, il faisait de la veille sur les candidats aux municipales qui jouaient la carte du communautarisme, tous partis confondus.

Notre projet n'a rien à voir avec cette démarche, il ne s'inscrit pas dans la même temporalité, ne vise pas les mêmes objectifs et n'a pas besoin des mêmes moyens. Il est vrai que certains membres du collectif se sont emballés pour notre projet, à titre individuel, car à l'inverse de leur mode d'action, basé sur la réaction et la riposte, notre démarche repose sur le discours. Je ne souscris pas à la notion d'un contre-discours républicain, car elle suppose que l'on se positionne en réaction, et donc avouer que l'on a perdu. Or le discours républicain existe bel et bien, selon nous : il suffit de le remettre au goût du jour pour qu'il continue d'être transmis.

M. Claude Raynal, président. – En quelque sorte, vous tentez d'avoir un discours positif plutôt qu'un discours moralisateur qui s'inscrirait en réaction à un autre type de discours.

Mme Ahlam Menouni. – Oui, mais je précise que « positif » ne veut pas dire « consensuel ». En effet, nous avons toujours considéré qu'il fallait aborder les questions qui fâchent, celle des religions, de la laïcité et de l'universalisme qui devraient structurer notre société, mais qui sont aujourd'hui des lignes de fracture au sein de la jeunesse. Pouvoir en discuter est un préalable indispensable.

M. Claude Raynal, président. – Vous côtoyez le milieu laïc qui intervient sur ces questions depuis 2015. Or il existait déjà des associations, dont vous connaissiez certainement l'existence et qui, pour la plupart, ont fait partie du fonds Marianne. Pourquoi ne pas avoir fait le choix d'adhérer à ces associations ? En quoi votre proposition était-elle innovante ou différente ?

Mme Ahlam Menouni. – Je n'ai jamais adhéré à un parti politique ou à une association, avant de m'engager dans celle que j'ai créée. C'est un monde que je connais,

mais qui n'est pas le mien. Bien sûr on ne part pas de zéro, mais ce que nous avons pu voir dans l'écosystème de ce milieu ne correspondait pas à notre projet, tel que nous l'envisagions. Nous risquions notamment d'être bridés, car nous souhaitions taper là où cela fait mal, tout en conservant une certaine légèreté dans la manière de le faire, alors que la plupart des associations sont dans un discours uniquement consensuel.

M. Claude Raynal, président. – Votre premier projet était évalué à 70 000 euros, dont 39 000 euros d'aides. L'avez-vous réalisé et où avez-vous trouvé le reste du financement ?

Mme Ahlam Menouni. – Dans le budget prévisionnel pour ce premier projet, nous avons inscrit la prévision de la subvention de 39 000 euros et nous espérions attirer d'autres types de fonds, notamment privés. Cela n'a pas été le cas, sans doute parce que le sujet que nous traitons reste d'intérêt général et très régalién, ce qui n'intéresse pas forcément les mécènes privés, qui sont plutôt portés sur des thèmes comme la préservation de l'environnement ou l'inclusion sociale. Nous avons continué de démarcher d'éventuels partenaires – nous avons rencontré des gens qui ont trouvé notre démarche intéressante –, mais sans aboutir.

M. Claude Raynal, président. – Il s'agissait d'une subvention assez modeste. M. Gravel avait parlé d'aide au démarrage dans la presse – il n'a pas repris exactement les mêmes termes lors de son audition. Vous avez donc réalisé l'intégralité de ce projet avec un budget de 39 000 euros ?

Mme Ahlam Menouni. – Oui, pour la première partie du projet.

M. Claude Raynal, président. – M. Gravel nous a indiqué que cette aide de 39 000 euros avait été conditionnée, je le cite, « à l'absence de tout message de nature politique ».

Avez-vous entendu cela ? Cette condition a-t-elle été formalisée par oral ou par écrit ? Comment l'avez-vous perçue ?

Mme Ahlam Menouni. – J'ai écouté avec attention l'audition du secrétaire général du CIPDR. Il a utilisé l'expression de « condition *sine qua non* ». À mon sens, une telle condition doit alors avoir une traduction au niveau du contrat, ce qui n'a pas été le cas dans les deux conventions que nous avons signées, aussi bien la première que celle du fonds Marianne, qui sont à peu près les mêmes – ce sont des conventions type. Au-delà des questions qui nous intéressent aujourd'hui, aucune condition portant sur notre ligne éditoriale n'y figure et la plupart de leurs articles ont trait au bon suivi administratif.

Aucun objectif métrique, si je puis dire, précis, n'y était indiqué, ni aucune limitation, en tout cas, écrite sur ces questions.

M. Claude Raynal, président. – Au-delà de la convention – il est en effet compréhensible qu'une telle disposition soit difficile à écrire –, dans le cadre de votre conversation, des recommandations vous ont-elles été faites ?

Mme Ahlam Menouni. – De nombreux membres de notre association ont un passé militant, des convictions et des positions tranchées. Je pense que la crainte du Secrétaire général, lors de nos conversations, était que cela influe peut-être sur le projet.

M. Claude Raynal, président. – Factuellement, vous en a-t-il parlé ou non ? Cela a-t-il fait l'objet d'un échange de confiance – en discussion libre –, si je puis dire ?

Mme Ahlam Menouni. – Il ne nous a jamais interdit de faire des contenus politiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comment avez-vous eu connaissance de l'appel à projets du fonds Marianne ? Est-ce que vous en aviez eu connaissance avant le début de l'appel à projets ?

Mme Ahlam Menouni. – Du fait de notre première subvention, nous étions en contact avec le CIPDR et nous travaillions sur nos premières actions. Le 12 avril 2021, lors d'une réunion d'étape, nous avons présenté les contours de la plateforme. Suite à cet échange, j'avais compris que le CIPDR envisageait de prolonger son soutien, car nous avons prouvé dans le cadre du premier soutien, notre capacité à s'entourer des compétences nécessaires, à respecter un planning et un budget. À la suite de cet échange avec le préfet, j'ai reçu un courriel le lendemain, le 13 avril, faisant part de leur intérêt et de la possibilité de soumettre une demande de subvention. Cela s'inscrivait dans la continuité de nos échanges et nous étions très satisfaits.

Après ce mail, et avant l'annonce officielle, j'ai reçu un appel du CIPDR, que j'ai interprété comme une marque d'identification des potentiels candidats à cet appel à projets. On nous a dit qu'un appel à projets allait être publié, que nous remplissions les conditions et qu'on aimerait bien que nous candidations.

Nous sommes très présents sur les réseaux sociaux, et nous avons suivi en direct l'annonce de ce fonds dans la presse. Nous nous sommes alors mis immédiatement au travail.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – « On nous a dit », mais de qui s'agit-il ?

Mme Ahlam Menouni. – Il s'agit du secrétaire général.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – C'est mieux de le préciser pour éviter toute interprétation. Lorsque vous avez connaissance du fonds Marianne, présentez-vous alors un tout nouveau projet ou un projet faisant suite à la première réalisation ?

Mme Ahlam Menouni. – Nous avons présenté une version plus aboutie de ce que nous faisons déjà. Nous avons déjà travaillé sur la plateforme de marque. Nous avons déjà notre logo, notre identité visuelle, notre stratégie éditoriale et notre positionnement. Nous avons donc fourni les documents demandés et retravaillé de façon plus précise le chiffrage, mais l'ADN de ce que nous avons présenté existait déjà.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il s'agit donc d'une montée en puissance. À la suite de vos contacts avec le préfet Gravel, à la fin de l'année 2020, au cours desquels il validait ou partageait vos objectifs, vous comprenez que vous risquez d'être retenue, si vous montez en puissance. Par conséquent, vous conservez la ligne de votre premier projet. La voie est tracée et vous faites en sorte de « cocher les cases » de l'appel à projets pour obtenir un nouveau soutien.

Le 13 avril, vous avez un nouvel échange. À cette date, un comité de programmation a lieu avant l'annonce du fonds Marianne. Vous n'êtes alors pas mise dans la

boucle particulièrement et n'avez aucune information complémentaire. La durée courte de cet appel à projets, allant du 20 avril au 10 mai, n'est pas un obstacle majeur pour vous pour y répondre, car vous avez déjà un premier projet existant.

Mme Ahlam Menouni. – Le projet existait déjà, en effet, nous avons donc travaillé rapidement avec l'équipe, en nous appuyant sur notre expérience, pour délivrer un dossier dans les temps.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Votre expérience professionnelle a-t-elle été précieuse ?

Mme Ahlam Menouni. – Tout à fait. La taille modeste de la structure nous a aussi aidés, car la chaîne de décision est plus réduite.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avez-vous connaissance des associations qui allaient aussi répondre à cet appel à projets ?

Mme Ahlam Menouni. – Non.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Votre structure étant nouvelle, vous ne les connaissez donc pas.

Votre association est assez singulière : elle compte des profils aux expériences professionnelles diverses et des acteurs, au moins pour trois d'entre eux, issus de la jeune génération.

Dans le dossier de candidature, vous indiquez que les charges de rémunération sont les plus importantes, de l'ordre des deux tiers, soit 303 000 euros sur 451 000 euros. Comment l'expliquez-vous ?

Mme Ahlam Menouni. – Dans notre dossier de candidature, nous avons été très clairs sur la nature de notre projet, qui repose essentiellement sur la création artistique. Or la création artistique, c'est de la matière grise, de l'humain.

Dès l'appel à projets, nous avons indiqué, noir sur blanc, que nous n'avions pas de salariés, mais que nous allions recourir à une vingtaine d'intervenants, relevant d'une quinzaine de professions, rémunérés par forfait-mission, par cachets intermittents ou sur facture. D'après notre bilan, à la fin de l'action, nous comptons vingt-six intervenants, ce qui correspondait aux prévisions.

Le projet avait des phases différentes, et donc nous avons besoin de beaucoup de souplesse. En effet, les premiers mois, nous avons recours à dix personnes pour atteindre vingt-six personnes en mars-avril, lorsque toutes les productions se déroulaient de façon quasi simultanée. Des personnes par exemple ne sont aussi intervenues qu'une semaine et d'autres six mois.

Nous restons une structure très jeune et ce premier grand financement couvrait une période très limitée : 330 000 euros à dépenser avant juin 2022. Même si le projet était pérenne à nos yeux, je ne pouvais pas, en tant que responsable, embaucher des salariés sans disposer d'une vision à long terme des rentrées d'argent.

M. Claude Raynal, président. – Pour ce projet plus lourd, avec un budget présenté de 451 000 euros, dont une part importante est portée par le CIPDR, avez-vous trouvé d'autres financements ou en êtes-vous resté à celui du CIPDR ?

Mme Ahlam Menouni. – Il nous a été demandé de présenter un budget prévisionnel. Nous avons donc construit un budget d'environ 500 000 euros, qui nous permettait de franchir un cap. S'agissant du type de financement, nous imaginions un ratio de 70/30, avec 30 % de fonds privés.

Nos premières productions ont été publiées sur les réseaux en janvier 2022. Aussi, de notre point de vue, nous n'avions pas suffisamment de productions pour démarcher des mécènes privés. De plus, les sujets traités étant régaliens, il était difficile d'intéresser des fondations.

Par conséquent, nous avons adapté notre budget prévisionnel.

M. Claude Raynal, président. – Vous l'avez adapté en fonction de la subvention obtenue ?

Mme Ahlam Menouni. – Tout à fait. Nous avons négocié tous nos contrats, et nous réalisons des points budgétaires réguliers.

M. Claude Raynal, président. – L'État demande toujours de construire un budget comportant des financements autres que ceux de l'État, ce qui suppose une recherche. Mais le financement de votre projet intégralement par l'État démontre que ce n'est pas une condition dirimante. Si ce n'est pas possible, la bonne volonté est constatée et il est tenu compte de la réalité.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Dans les éléments transmis, on voit que beaucoup d'intervenants réalisent leurs prestations sous le statut d'entrepreneurs. Comme vous l'avez dit, cela facilite l'ajustement des rémunérations, ce qui est important car les besoins évoluent.

Quels sont les points sur lesquels vous n'avez pas atteint vos objectifs, et pour quelles raisons ?

Mme Ahlam Menouni. – Pour nous, il était évident que ces crédits finançaient une saison pilote : nous étions axés « recherche et développement ». Notre but était donc de constituer une équipe, de trouver des personnes intéressées par le sujet avec les compétences dont nous avons besoin. Nous nous sommes efforcés d'assurer un équilibre entre des profils seniors et des profils plus jeunes, pour avoir un budget équilibré. Cette première étape de recrutement était nécessaire pour poser les fondations d'un récit et produire un certain nombre de formats autonomisables, traitant notre sujet sous un maximum de facettes.

J'insiste sur la dimension qualitative de ce travail. À la fin de la saison pilote, nous devons être à même de stabiliser la plateforme "Comme Un". Certains formats ont bien marché, d'autres un peu moins bien. Pour certains formats, nous avons repéré des évolutions possibles. Il était absolument nécessaire de mener ce travail, puisque le *benchmark* ne nous avait pas donné de repères à cet égard. Ce que nous faisons étant assez nouveau, il fallait passer par cette phase.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Un membre du CIPDR s’est étonné par mail que votre structure n’ait aucun salarié en dépit d’un budget de 500 000 euros, ce qui n’est pas négligeable pour une association nouvellement créée. En parallèle, vous avez dû gérer jusqu’à vingt-quatre intervenants. Comment avez-vous assuré la gestion financière ? Comment justifiez-vous le fait de ne recourir à aucun emploi salarié, même à temps partiel ou dans le cadre d’une mission, pour garantir une bonne et saine gestion ?

Mme Ahlam Menouni. – Je le répète, dès le dossier de candidature, nous avons souligné que notre association reposait sur un travail bénévole et sur un certain nombre de prestations intellectuelles, rémunérées soit par forfait de mission soit par cachet d’intermittent.

Personnellement, le montant dont il s’agit ne m’a pas inquiétée. Les dirigeants de l’association ont l’habitude de gérer des projets beaucoup plus complexes, avec des montants beaucoup plus importants et des enjeux beaucoup plus forts. Nous avons le savoir-faire. Pour piloter un tel projet, un certain nombre d’éléments ne varient pas, en termes de temps ou de budget. Nous avons l’expérience nécessaire, qu’il s’agisse de mettre en œuvre une feuille de route, d’adapter un budget ou de gérer les relations avec nos partenaires. Ce travail était de notre niveau et se passait plutôt bien.

En termes opérationnels, notre directrice de projet était une consultante externe ; sa rémunération était adaptée en fonction des phases. Elle avait elle aussi une expérience solide du pilotage de projet et avait déjà monté sa propre entreprise. Nous avons donc rapidement mis en œuvre un certain nombre de *process* et de méthodes grâce auxquels tout s’est déroulé sereinement.

M. Vincent Éblé. – Si j’ai bien compris, votre association, créée peu avant l’appel à projets, a reçu cette subvention du fonds Marianne pendant sa première année d’existence.

J’ai présidé pendant onze ans une grande collectivité territoriale : pour des raisons que l’on peut comprendre, elle n’a jamais accordé la moindre subvention publique à une association, si elle n’était pas en capacité de présenter un bilan financier d’une première année de fonctionnement. Il ne s’agit pas d’une obligation légale, mais d’une règle relevant en quelque sorte de la déontologie.

En tant que présidente de l’association, est-ce une question que vous vous êtes posée ? D’autres dirigeants l’ont-ils évoquée avec vous ? Votre conseil d’administration ou votre bureau ont-ils eu à en connaître ? Vous êtes-vous demandé si ces fonds avaient été accordés trop vite ou trop tôt ? Comprenez-vous que ce point puisse interpeller ?

Mme Ahlam Menouni. – Nous sommes toujours partis du principe que les choix de l’administration étaient motivés : si notre demande de subvention était acceptée, c’était la preuve que nous avions respecté toutes les règles.

Pour moi, c’est une question qu’il faut poser à l’administration. Nous avons foncé, tout simplement : nous avons envie de mener ce travail, le CIPDR en avait également envie. Très sincèrement, nous ne nous sommes pas posé 12 000 questions.

M. Vincent Éblé. – Vous le regrettez aujourd’hui ?

Mme Ahlam Menouni. – Non, je ne regrette rien.

M. Vincent Éblé. – Pour vous, il n’y a pas d’autres exigences que les exigences légales ?

Mme Ahlam Menouni. – Oui.

M. Vincent Éblé. – Au moins, c’est clair.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez fait des recherches de financement dans un domaine qui – vous l’avez dit vous-même – ne s’y prête guère. Peut-être certains chefs d’entreprise s’intéressent-ils tout particulièrement au sujet de la laïcité : encore faut-il les trouver.

Mme Ahlam Menouni. – Oui.

M. Claude Raynal, président. – En tant que professionnelle, vous affirmez que ces montants ne sont pas très importants ; mais ils sont extrêmement élevés pour une association, qui plus est quand elle vient d’être créée. J’ajoute que la seule subvention publique a permis d’assurer la première année de fonctionnement, même si des aides complémentaires ont été recherchées.

J’en viens aux problèmes relatifs à la nature des contenus. Bien entendu, nous nous interdisons de nous aventurer sur le terrain judiciaire : des plaintes ont été déposées et le PNF se prononcera. Toujours est-il que la série *À la bonne franquette* a posé problème à cet égard. Ce sont des extraits publics.

(Il est procédé à la diffusion d’extraits de ladite série.)

Vous constatez que, par souci d’équilibre, nous avons choisi des extraits mentionnant des personnalités de différents bords politiques.

À quel moment le CIPDR s’est-il ému de ces propos pour vous demander de corriger le tir ? On sait qu’une correction a eu lieu, car dans l’une des vidéos, les intervenants mentionnent le fait que la Présidente a été informée en indiquant qu’ils ne peuvent pas faire certains contenus.

Sur la forme, c’est bien filmé, c’est bien enregistré, il n’y a pas lieu de s’interroger. Sur le fond, cela pose question. Tous les termes employés étaient-ils facilement compréhensibles pour le public visé, notamment les jeunes ? On peut s’interroger.

Surtout, le but était de diffuser un discours positif et apaisé, que l’on peine à retrouver dans ces séquences de conversation informelle. Quand on défend les valeurs de la République, ne doit-on pas, autant que faire se peut, éviter de s’attaquer à ses représentants ? Pourquoi dénigrer ainsi les élus, qui plus est quand on s’adresse à des personnes éloignées des institutions républicaines ?

Vous avez déclaré être globalement assez fière des contenus produits et ne rien regretter. *(Mme Ahlam Menouni le confirme.)* Étant donné qu’il s’agissait de construire, grâce à des fonds publics, un discours positif sur la République, on peine tout de même à vous suivre.

Mme Ahlam Menouni. – Nous ne sommes pas des prestataires du CIPDR. Nous avons été sélectionnés pour un projet dont la ligne éditoriale – réagir à l’actualité et proposer une émission de divertissement politique – avait été définie dès la candidature.

En France, la vie politique est hyperpersonnalisée, si bien qu’il n’est pas possible de parler de certains sujets sans mentionner les personnalités politiques impliquées.

L’extrait dont on parle, où des consignes ont été passées, provient d’un épisode tourné le 8 janvier. Il fait suite au bilan tiré du tournage du premier épisode. Nous étions convaincus du format informel de l’émission – une sorte d’apéro filmé. Pour qu’elle fonctionne bien, elle devait en effet épouser les codes des réseaux sociaux, notamment le clash et la personnalisation. Aussi, il fallait trouver le bon ton pour, à la fois, permettre à vidéo de devenir virale sur les réseaux sociaux et défendre un débat apaisé – cela ne veut pas dire lisse.

Il peut en effet sembler difficile d’entendre de tels extraits sortis de leur contexte. Mais en réalité, il s’agit de quelques minutes sur 22 heures de programmes, dont 16 heures pour l’émission « À la bonne franquette ». Si l’on regarde toutes les séquences, on verra que les sujets ont toujours été traités de façon différente. De plus, les participants ont tous un avis différent et chacun s’écoute. Oui, il y a eu des blagues acides, ainsi que des analyses politiques qui ont été faites – on n’a aucun problème avec ça – mais le message que nous avons fait passer au début du mois de janvier, et auquel nous nous sommes tenus durant toute la production, est que certes nous avons souhaité organiser une sorte d’apéro filmé, à la façon de l’émission « Les Grandes Gueules », mais que nous cherchons à élever le débat et à en éviter la personnalisation. Cela était déjà dans les tuyaux bien avant le premier point d’étape avec le CIPDR.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je ne peux pas m’empêcher de faire le lien entre vos propos et les critères d’éligibilité de l’appel à projets du fonds Marianne sur la défense de la laïcité.

J’ai du mal à voir en quoi un certain nombre de vos émissions et publications concourent à reconstruire le commun. Dans certains extraits, vous opposez les artistes belges aux artistes français sur le ton du second degré ; vous opposez les *boomers* à la jeune génération sur la question écologique ; la crise sanitaire est abordée sous l’angle de la jeunesse sacrifiée. Or vous êtes la présidente de l’association Reconstruire le commun... À titre personnel, il me semble qu’elles ne répondent pas aux critères de l’appel à projets du fonds Marianne relatifs à la défense d’un certain nombre de valeurs.

Mme Ahlam Menouni. – Avant de reconstruire le commun, il faut écouter la parole des jeunes : ils s’opposent aux *boomers* sur les questions écologiques et ils ont vraiment vécu la crise sanitaire comme un sacrifice. Je n’avais aucune raison de censurer leurs propos, car il s’agit d’une analyse politique comme une autre.

Je pourrais comprendre votre surprise, mais je pense que l’écoute de ce que les jeunes ont à dire est la première étape de la reconstruction. Bien sûr, leurs propos peuvent choquer, comme cela a pu être le cas dans d’autres formats, notamment « Quiz Comm(e)un », car leurs paroles sont libres, mais respectueuses de la loi.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous souhaitez donner une place à l’expression dans votre démarche associative, je l’entends. Mais les critères d’éligibilité au fonds Marianne sont, je le rappelle, la défense des valeurs républicaines.

J’entends comme vous ces réflexions, et quand bien même je ne les entendrai pas, elles s’expriment dans des bulletins de vote. Pour autant, les contenus semblent relativement en décalage avec les critères de l’appel à projets.

M. Claude Raynal, président. – C’est non pas l’ensemble du travail de l’association, mais un format particulier qui suscite nos questions et notre inquiétude.

Quelle a été votre relation avec le CIPDR sur la question des contenus ? En attribuant une telle subvention à une nouvelle association comme la vôtre, le secrétaire général semble avoir placé une certaine confiance en vous. D’ailleurs, vous avez dit précédemment qu’il avait été très positif lors de votre premier entretien.

Vous semblez avoir été en relation à propos du suivi de l’opération. De même, le suivi financier semble s’être déroulé convenablement, au vu des éléments soumis à notre appréciation. Ainsi, le problème semble davantage porter sur les contenus que sur le suivi financier. Ce sujet a-t-il été abordé au cours de vos conversations ?

Mme Ahlam Menouni. – Je le redis, nous ne sommes pas des prestataires du CIPDR.

M. Claude Raynal, président. – J’entends, mais vous êtes financés par l’État, sous le contrôle du CIPDR. C’est d’ailleurs la seule source de financement de vos opérations. Vous n’êtes peut-être pas un sous-traitant du CIPDR sur le plan intellectuel, mais vos contenus, qui font débat, ont bien été financés par de l’argent public.

Mme Ahlam Menouni. – Tous ces sujets laissent place à une marge d’appréciation.

Nous avons présenté un certain nombre de formats avant qu’ils ne soient publiés. Selon nous, l’appréciation de leur contenu n’entraîne pas dans le champ du contrat qui nous liait au CIPDR. En revanche, nous en prenons acte, afin de préserver la relation avec notre partenaire et surtout de poursuivre nos actions.

Nous étions foncièrement attachés à notre liberté éditoriale, dans le respect de la loi. À l’occasion d’un ou deux points, le CIPDR nous a signifié qu’une blague anti-Macron ne les a pas fait rire. Cela a donné lieu à une discussion normale et bienvenue sur le contexte sensible – la période électorale – et sur la nécessité de faire attention à notre traitement de sujets politiques. Nous avons déjà intégré ce point. Pour autant, il nous a semblé impossible de ne pas parler de sujets politiques dans une émission d’infodivertissement lancée à cette période-là. Entre janvier et juin, la vie politique était traitée par tous les médias à l’aune de l’élection présidentielle. Ainsi, il nous a donc semblé important de traiter ainsi les sujets politiques et de laisser les chroniqueurs s’exprimer. Néanmoins, durant la période stricte de la campagne, nous n’avons publié aucun contenu à caractère politique.

Le CIPDR a fait une ou deux fois de telles remarques. Elles n’ont jamais fait l’objet d’un point à l’ordre du jour de nos réunions ni d’un courrier. Si j’avais un début de phrase dans un mail qui parlait de ça, nous aurions réagi immédiatement. Je ne dis pas

comment on aurait réagi : il nous aurait d'abord fallu arbitrer en interne entre garder notre ADN et arrêter les financements ou faire des compromis pour les garder.

Nous n'avions pas peur d'aller au contentieux, car nous honorions toutes les obligations de notre contrat.

M. Claude Raynal, président. – Les remarques ont été orales et n'ont fait l'objet ni d'un point à l'ordre du jour d'une réunion, ni d'un compte rendu écrit. C'est un propos un peu humoristique sur le Président de la République qui a donné lieu à une remarque acide.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comment était organisée votre plateforme « Comme Un » ? Comment étaient définis les formats ? Qui était responsable des choix et des validations ? Comment les choses étaient-elles maîtrisées ?

Mme Ahlam Menouni. – Nous détaillons les process dans un document que je vous transmettrai à la fin de l'audition. Notre façon de concevoir et de produire les contenus est expliquée ainsi que le moment auquel l'équipe opérationnelle demandait une validation aux dirigeants de l'association.

En règle générale, la première étape est la définition d'un cadre et le recrutement des bonnes personnes. Puis, nous organisons une réunion de lancement pour présenter l'ADN de l'association, de sorte que les intervenants s'imprègnent de notre état d'esprit.

La cheffe de projet dirigeait la conception et la production. Nous validions les sujets, les scripts et toutes les vidéos avant leur publication. Ainsi, nous intervenions, de façon cadrée, au cours d'un certain nombre d'étapes.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Dans une note de juin 2022 du SGCIPDR, le secrétaire général attire solennellement l'attention sur le fait que certains contenus ne conviennent pas, au regard notamment des critères relatifs au discours séparatiste et à la promotion des valeurs républicaines. Dans la note, il est indiqué que le préfet s'est montré très ferme sur les contenus politiques. Comment expliquez-vous que le phénomène ait perduré ?

Mme Ahlam Menouni. – Je voudrais clarifier certains points. Contrairement à ce que j'ai lu dans la presse, je n'ai jamais été convoquée. En revanche, j'ai assisté à des réunions de suivi et à des points d'étape. D'ailleurs cette réunion a été réalisée sur mon initiative, après avoir sollicité un rendez-vous formel avec le CIPDR pour présenter un prébilan avant la fin de la convention.

Au cours de cette réunion, organisée sur mon initiative, et dont l'ordre du jour était la présentation d'un point d'étape, une forme de prébilan, nous avons été renvoyés à nos résultats. Selon eux, les résultats – c'est devenu le sujet central de la réunion – n'étaient pas au niveau attendu. De surcroît, nous avons discuté de la qualité du projet. Après avoir terminé son propos, le secrétaire général est parti, sans nous laisser l'occasion de répondre.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avez-vous été avertie du risque de ne pas percevoir le solde de la subvention, soit 25 % ?

Mme Ahlam Menouni. – Non, à aucun moment. Nous avons déposé notre demande de versement du solde le 11 mai. À cette occasion, j'ai à nouveau sollicité un rendez-vous pour le début du mois de juin.

À la suite de la réunion, j'ai relancé les services pour suivre l'état d'avancement de ma demande. Aussi, tous les échanges que j'ai eus avec le CIPDR jusqu'au versement, qui a eu lieu le 8 juillet, portaient sur le volet administratif. Il s'agissait de savoir si les documents fournis étaient dûment remplis. On m'a répondu qu'il était normal que les délais soient plus longs, car nombre de conventions arrivaient à terme. J'ai insisté, car je devais payer mes prestataires, dont certains n'ont pas beaucoup de trésorerie.

J'ai fait en sorte de suivre très précisément ce dossier. Entre le 11 mai et le 8 juillet – un délai classique pour l'administration s'agissant d'une demande de virement –, aucun échange n'a porté sur autre chose que le volet financier du versement.

M. Claude Raynal, président. – Avez-vous eu des échanges avec le CIPDR entre la fin du projet au titre du fonds Marianne et les révélations par la presse au mois de mars 2023 ?

Mme Ahlam Menouni. – Le déroulement de la réunion du 2 juin a suscité nombre d'interrogations sur la suite à donner. Nous ne nous attendions pas à une telle attitude dans le cadre de notre partenariat. Cela nous a conduits à remettre en cause nos projections à moyen terme.

Aussi nous avons envoyé à la rentrée les documents pour clore la subvention, puis, en octobre, le bilan détaillé et, en novembre, le compte rendu de subvention.

Tout d'abord, nous avons décidé de mettre en pause le projet, compte tenu premièrement de l'évolution du partenariat. L'approche du CIPDR était quantitative, court-termiste et consensuelle, alors que la nôtre était qualitative et de long terme. De surcroît, nous abordions les sujets qui fâchent, ce qui est à la limite d'une approche consensuelle.

Ensuite, des raisons plus personnelles nous ont poussés à faire ce choix, liées aux problèmes de santé importants de l'un des membres du bureau. On s'est dit que ça reste du bénévolat. Il lui fallait se rétablir avant de rebondir.

Enfin, nous avons pris une telle décision en raison des difficultés de trouver d'autres sources de financement. Nous avons donc décidé à l'été de mettre notre projet en pause avant de nous retrouver au printemps, mais c'est le moment où est arrivé ce que vous savez.

M. Claude Raynal, président. – Une procédure de remboursement a été lancée la semaine du 8 mai. Avez-vous reçu un courrier d'information du secrétariat général ? Y avez-vous répondu ?

Mme Ahlam Menouni. – Comme je l'ai souligné dans mon propos introductif, nous avons appris en direct cette demande de remboursement lors des auditions du 16 mai dernier. Le soir même, j'ai trouvé dans ma boîte aux lettres un courrier recommandé de demande de remboursement, et un contrôle *a posteriori*. Le courrier est signé du vendredi 12 mai ; l'audition a eu lieu le 16 mai ; nous avons envoyé tous les documents au 17 novembre 2022. Or entre le 17 novembre 2022 et le 12 mai 2023, nous n'avons pas eu de contact avec l'administration. Le pôle financier ne nous a pas demandé de pièces justificatives.

Nous avons répondu à ce courrier dans les temps. Nous considérons que le *timing* de cette demande de contrôle *a posteriori* a été – comment le dire poliment ? – hypocrite.

En parallèle, nous avons des échanges avec votre commission d'enquête, avec l'inspection générale de l'administration – nous avons transmis toutes les pièces qu'ils nous ont demandées – et nous en aurons éventuellement dans le cadre de l'information judiciaire qui a été ouverte. Nous considérons qu'avec toutes les enquêtes en cours, le CIPDR est dessaisi de fait de ce contrôle *a posteriori*, puisqu'il est déjà en cours de réalisation par des autorités indépendantes, dont la vôtre.

M. Claude Raynal, président. – Considérez-vous que cette demande de remboursement est en lien avec les événements récents ?

Mme Ahlam Menouni. – Oui.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comptez-vous faire droit à cette demande de remboursement ? Ou attendez-vous plutôt les résultats des enquêtes en cours ?

Mme Ahlam Menouni. – Tout à fait.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Selon vous, une telle demande n'avait pas lieu d'être, car vous avez adressé en novembre 2022 le dossier complet, les comptes, et les éléments justificatifs.

Mme Ahlam Menouni. – En effet.

M. Christian Klinger. – Des membres de l'association ont-ils perçu des rémunérations ou reçu un bulletin de salaire, voire signé des factures d'autoentrepreneur ?

M. Claude Raynal, président. – Dans le bureau de l'association, est-ce qu'il y a des gens qui ont reçu des rémunérations ?

Mme Ahlam Menouni. – Non.

M. Marc Laménié. – La demande de remboursement porte-t-elle sur la totalité des subventions perçues au titre du fonds Marianne ?

Quel est le public de la projection que nous avons vue ?

M. Thierry Cozic. – Le courrier de demande de remboursement adressé par l'administration est-il motivé ? Quels en sont les éléments factuels ?

Mme Ahlam Menouni. – Le courrier qui nous a été transmis par le CIPDR est d'abord un contrôle *a posteriori*. Il s'agit de voir si l'objet de la convention a été gravement méconnu et substantiellement modifié et quelle est la réalité des prestations réalisées. Ce n'est pas une demande de remboursement formelle. Des pièces justificatives sont exigées pour contrôler si nous avons méconnu le cadre fixé par la convention, afin d'envisager un remboursement tout ou partiel de la subvention.

Pour nous, c'est une première étape, qui ne dit pas s'il y a un litige ou non. Le cas échéant, - et nous pensons pas que ce n'est le cas – il faudrait débattre sur le remboursement, mais une telle perspective est encore très loin, vu que nous ne disposons ni des conclusions de votre enquête ni du rapport de l'inspection générale de l'administration.

M. Claude Raynal, président. – En effet, donner suite serait reconnaître une faute. Le courrier indique seulement une possibilité à terme d'un remboursement.

Des salariés sont-ils membres du bureau ?

Mme Ahlam Menouni. – Non, la distinction était très claire. Soit on est bénévole, soit on est salarié.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 12 h 55.

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

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi visant à développer l'attractivité culturelle, touristique et économique des territoires via l'ouverture du mécénat culturel aux sociétés publiques locales - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons la proposition de loi visant à développer l'attractivité culturelle, touristique et économique des territoires *via* l'ouverture du mécénat culturel aux sociétés publiques locales (SPL), présentée par Mme Sylvie Robert, que je salue, et plusieurs de ses collègues.

M. Michel Canévet, rapporteur. – Je salue, moi aussi, la présence de Sylvie Robert, auteure de cette proposition de loi transpartisane portant sur le mécénat culturel des sociétés publiques locales.

Les SPL, qui ont été créées par la loi du 28 mai 2010 et sont près de 500 en France, font partie des quelques 1 400 entreprises publiques locales. Elles prennent la forme de sociétés anonymes réunissant au capital au moins deux collectivités locales et permettent une gestion exclusivement publique de certains services pour le compte des collectivités. Selon le dernier recensement, une cinquantaine d'entre elles agissent notamment dans le domaine de la culture et du patrimoine.

L'objet de cette proposition de loi est double : permettre l'éligibilité des SPL aux dispositions fiscales de l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI) ainsi que le financement au titre de cet article d'activités en faveur des patrimoines immobilier et immatériel.

La déduction fiscale au titre du mécénat représente environ 1 milliard d'euros. Je rappelle que les entreprises bénéficient d'une réduction d'impôts à hauteur de 60 %, dans la limite de 20 000 euros ou de 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe ; la réduction est de 40 % pour la fraction de dons dépassant 2 millions d'euros. Le mécénat culturel représentait,

en 2021, avec 230 millions d'euros, le deuxième domaine à concentrer le plus de dons, derrière l'éducation et devant l'action sociale.

Il paraît logique que les SPL puissent, elles aussi, être éligibles aux dispositions de déduction fiscale. Actuellement, les réductions d'impôt ne concernent que les sociétés de capitaux dont les actionnaires sont l'État ou un ou plusieurs établissements publics nationaux, seuls ou conjointement avec une ou plusieurs collectivités territoriales. Élargir ce périmètre aux SPL permettrait aux dons qui leur sont versés de bénéficier dorénavant de ladite réduction d'impôt.

Cette proposition de loi me paraît empreinte de bon sens, car les collectivités locales, par l'intermédiaire des SPL, mènent à l'échelle locale une action d'intérêt général en faveur de la culture et du patrimoine, qu'il s'agisse de la promotion d'événements culturels ou du financement de sites.

Les SPL sont administrées par des élus et ont des salariés. Il paraît, par conséquent, nécessaire que les élus aient bien connaissance d'éventuelles actions de mécénat d'entreprises au profit de la SPL qu'ils administrent ou surveillent pour éviter tout risque de conflit d'intérêts. C'est pourquoi je propose un amendement qui prévoit que le conseil d'administration ou le conseil de surveillance d'une SPL statue sur l'acceptation des dons consentis.

Mme Sylvie Robert, auteure de la proposition de loi. – Cette proposition de loi transpartisane découle d'un double constat.

Premièrement, les SPL n'existaient pas au moment de l'adoption de la loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite loi Aillagon, et elles se développent dans le domaine culturel. Ce dernier est donc en expansion, notamment grâce aux SPL et à l'actionnariat public.

Deuxièmement, l'activité culturelle a été bouleversée par la crise de la Covid et n'a pas encore retrouvé son niveau de 2019. Un certain nombre de directeurs généraux de SPL ont souligné que des acteurs économiques locaux étaient prêts à soutenir ces activités *via* des opérations de mécénat, même si le mécénat ne connaît pas actuellement une période florissante. Ces opérations seraient donc bienvenues pour développer des activités culturelles notamment.

Cette proposition de loi est également née du constat incongru que des collectivités locales qui recourent à une société de capitaux ne sont éligibles aux dispositions prévues par la loi Aillagon, qu'à la condition que l'État soit actionnaire de ces sociétés. Il s'agit donc là de rétablir la justice et l'égalité, et de faire confiance aux collectivités.

M. Antoine Lefèvre. – Vous avez souligné le caractère transpartisan de cette proposition de loi, nécessaire dans les territoires, à des fins d'équité.

Afin d'avoir une idée de l'ampleur du sujet, j'aimerais connaître la répartition géographique des SPL à vocation culturelle.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je salue les efforts louables de nos collègues pour trouver des solutions, mais permettez-moi de vous alerter sur un point.

Notre sujet concerne deux problématiques : l'égalité des chances, si je puis dire, et le financement des activités culturelles. La tendance consiste à rechercher des solutions qui permettent d'externaliser, mais l'argent public et les apports de mécènes resteront toujours nécessaires. Des problèmes de ressources vont donc se poser prochainement.

Je partage la préoccupation exprimée par M. le rapporteur et la vigilance dont témoigne son amendement. De nombreux élus sont susceptibles d'être concernés par les conflits d'intérêts. Toutefois, le contraste me paraît parfois exagéré entre quelques abus passés et l'obligation de se déporter dès qu'on est concerné de près ou de loin. Se pose là un problème de fonctionnement de notre démocratie.

M. Marc Laménie. – Quelle masse financière représentent les 468 SPL en termes de dons ? Les critères de déductibilité retenus par les services fiscaux sont-ils les mêmes que pour les dons versés aux associations loi 1901 ? Comme l'indique l'intitulé de la proposition de loi, il importe de développer l'attractivité culturelle, touristique et économique de nos territoires.

M. Pascal Savoldelli. – Il sera intéressant de voir quelle sera la position du Gouvernement sur ce texte.

Nous n'avons pas été sollicités pour cosigner cette proposition de loi transpartisane. C'est pourquoi, afin de définir notre vote dans l'hémicycle, j'ai plusieurs questions.

Premièrement, peut-on estimer l'apport de ce mécénat aux SPL ? Cette question se pose à l'horizon d'une décennie au moins. Quand on se penche sur le mécénat d'entreprise, qui représente 2,3 milliards d'euros à l'échelle du pays, on constate qu'un tiers des mécènes ne réclament pas leur réduction d'impôts. Je souhaite donc une projection pour mesurer l'intérêt de cette proposition de loi.

Par ailleurs, je m'interroge sur l'intérêt pour les collectivités de créer des SPL à vocation culturelle. Cet intérêt est-il uniquement d'ordre financier ?

Mme Christine Lavarde. – Je tiens à souligner qu'une SPL qui n'est pas à vocation culturelle peut malgré tout mener des actions de valorisation du patrimoine, qui pourraient faire l'objet d'un mécénat culturel. Je comprends que la proposition de loi ne les inclut pas eu égard à leur nature, mais cela est quelque peu dommage.

Dans mon territoire, une SPL existe pour gérer l'aménagement de l'île Seguin, c'est-à-dire le patrimoine des anciennes usines Renault. Un musée de la mémoire va être construit sur le site, ainsi que des murs d'enceinte de l'usine. Il s'agit donc bien de patrimoine, mais je crois avoir compris que la loi ne s'appliquerait pas dans ce cas concret.

Concernant l'amendement, il me semble que l'acceptation d'un don est clairement mentionnée dans les comptes fournis aux conseils d'administration. Je m'interroge donc sur la nécessité de la disposition proposée dans le *code général des collectivités territoriales (CGCT)*.

M. Arnaud Bazin. – Cet amendement proposé par M. le rapporteur me semble bienvenu pour attirer l'attention des membres des conseils d'administration des SPL sur les risques de conflits d'intérêts. Il permettra de diffuser une culture de prévention au sein des SPL. Un vote peut être l'occasion pour un élu de se retirer des instances qui doivent délibérer.

M. Roger Karoutchi. – Je soutiens ce texte. Le Gouvernement prépare actuellement le projet de budget pour 2024, et mes échanges avec le ministère de la culture indiquent que les crédits d'État pour un certain nombre d'actions culturelles vont stagner, voire diminuer, car des économies sont nécessaires. Puisqu'une grande part de l'action culturelle a été transférée aux collectivités locales, celles-ci, et notamment les communes, vont être conduites à intervenir de plus en plus. Ce dispositif est par conséquent utile, et ce d'autant plus qu'il s'étend au patrimoine. Toute mesure qui favorise l'engagement des collectivités et des entreprises dans l'action culturelle est bienvenue pour lutter contre le désengagement inéluctable de l'État depuis cinq ou sept ans.

M. Vincent Éblé. – Cette proposition de loi s'inscrit dans une phase de notre action publique marquée par une raréfaction des crédits. Les processus de contribution volontaire, comme le mécénat, sont donc à valoriser. Cette volonté n'est pas tout à fait désintéressée, puisqu'elle permet des retombées en termes d'images ou de participation à des dynamiques territoriales. Nous aurions tort de limiter ces dynamiques aux seules actions conduites sous l'égide de l'État ou de ses grands opérateurs. Nous approuvons donc ce dispositif. Qui peut le plus peut le moins ! Nous ne sommes pas hostiles à l'élément de transparence que vous avez jugé utile d'apporter d'un point de vue juridique au travers de votre amendement, monsieur le rapporteur.

M. Bernard Delcros. – Nous soutenons évidemment cette proposition de loi qui marque à la fois une initiative en faveur de l'action culturelle dans les territoires, et une mesure d'équité. Je soutiens également l'amendement, qui constitue une mesure de transparence appréciable. Nous avons malgré tout conscience de créer par cette proposition de loi une niche fiscale supplémentaire dans un contexte de tensions sur les finances publiques.

M. Michel Canévet, rapporteur. – Le recours aux SPL est en hausse, ce qui illustre leur intérêt pour les collectivités. Celles-ci peuvent par ce moyen gérer un équipement ou mener une action sans avoir à passer par une procédure de mise en concurrence.

Concernant les déductions fiscales, monsieur Laménie, je rappelle que le taux de 66 % n'est valable que pour les particuliers. Les dons aux SPL concernent les entreprises ; je le répète, la défiscalisation est donc 60 % pour des dons allant jusqu'à 2 millions d'euros, et 40 % au-delà, dans la limite de 20 000 euros ou de 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxes.

L'incidence financière de cette mesure sur les finances publiques est estimée par la fédération des élus des entreprises locales à 1,7 million d'euros.

Monsieur Savoldelli, nous espérons que la position du Gouvernement évoluera. Vous avez souligné que les entreprises mécènes ne recourent qu'en partie à la défiscalisation. Le plafonnement limite cette dernière. La réduction d'impôt est de 60 %, mais les sommes versées n'étant pas déductibles du bénéfice imposable, elle est donc en réalité de 35 %.

Madame Lavarde, si la SPL porte essentiellement sur des éléments patrimoniaux, elle devrait pouvoir être éligible aux dispositifs de défiscalisation. Ces derniers sont cependant liés à un certain nombre de conditions : la gestion désintéressée de l'organisme bénéficiaire et la présentation de spectacles, d'exposition, ou la réalisation d'opérations patrimoniales comme activité principale. Concernant la SPL relative à l'île Seguin, le facteur limitant serait sans doute la définition de l'action principale.

L'amendement est un amendement de précaution. Il nous paraît important que les élus soient informés et statuent sur la totalité des dons et versements aux SPL pour éviter tout risque de conflit d'intérêts les concernant. Leur seule mention au sein d'un rapport d'activité n'apparaît pas suffisante.

M. Karoutchi a évoqué la réduction à venir des crédits d'État : je partage totalement son opinion. Par cette proposition de loi, des acteurs privés pourront s'engager au bénéfice d'actions culturelles. Les collectivités territoriales sont aujourd'hui des acteurs importants en la matière ; il est donc logique qu'elles puissent bénéficier des mêmes dispositifs fiscaux que les organismes financés par l'État.

Je précise aussi que toutes les régions métropolitaines sont concernées par la présence de SPL, ainsi que La Réunion en outre-mer. Les régions présentant le plus de SPL à vocation culturelle sont l'Île-de-France, le Grand Est, le Centre-Val de Loire et les Hauts-de-France.

Je remercie Vincent Éblé et Bernard Delcros du soutien de leurs groupes.

Monsieur Delcros, vous craignez la création d'une niche fiscale supplémentaire ; il s'agit plutôt d'une extension de la niche fiscale existante. Le *ministère de l'économie* et des finances estime cependant qu'il pourrait ne pas y avoir de coût supplémentaire pour l'État, car il y aura plutôt un changement de bénéficiaires des crédits. Il estime le coût fiscal à 1,8 million d'euros, soit l'épaisseur du trait.

M. Claude Raynal, président. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le rapporteur propose un périmètre indicatif de la proposition de loi visant à développer l'attractivité culturelle, touristique et économique des territoires via l'ouverture du mécénat culturel aux sociétés publiques locales.

Ce périmètre comprend les dispositions relatives au régime fiscal des dons versés aux sociétés publiques locales à vocation culturelle et patrimoniale ; à l'organisation des sociétés publiques locales à vocation culturelle et patrimoniale en vue de percevoir ces dons.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique est adopté.

Après l'article unique

L'amendement COM-1 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La réunion est close à 10 h 10.

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Fonds Marianne - Audition de M. Sébastien Jallet, préfet de l'Orne, ancien directeur de cabinet de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté du 6 juillet 2020 au 20 mai 2022 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 h 10.

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 ouverte à 14 heures.

Contrôle budgétaire - Prêts garantis par l'État : mieux comprendre les risques pour le budget de l'État - Communication

M. Claude Raynal, président. – En ce début d'après-midi, nous entendons Jérôme Bascher, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'État », qui va nous présenter les conclusions de son contrôle budgétaire sur le risque associé aux prêts garantis par l'État (PGE).

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – Ce contrôle budgétaire s'inscrit dans la continuité des travaux de notre rapporteur général, en particulier son rapport sur la sortie des PGE de mai 2021. L'idée de mener un travail sur le sujet est née lors de l'examen du dernier projet de loi de finances : les estimations de pertes brutes liées aux PGE pour 2023, s'élevant à 1,9 milliard d'euros, ne paraissaient pas être en accord avec les prévisions économiques très optimistes du Gouvernement. Un autre point avait attiré mon attention : l'annulation, dans le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022, de 2 milliards d'euros sur les 3,5 milliards initialement prévus sur le programme 114 « Appels en garantie » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Le dispositif des PGE est fondé sur un système ingénieux car indolore, au moins temporairement, pour les finances publiques : l'État est sollicité uniquement au moment de l'appel en garantie.

Alors que nous arrivons à mi-parcours – les PGE ont été créés en 2020, ils doivent, du moins pour ceux qui n'ont pas fait l'objet de restructuration, être remboursés au plus tard en 2026 – je tiens tout d'abord à accorder un satisfecit face à la réactivité et la capacité d'adaptation des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des PGE. Annoncés par le Président de la République dès son allocution du 16 mars 2020, ils ont en effet été mis en place en l'espace d'une dizaine de jours. Il faut à cet égard saluer le rôle de la direction générale du Trésor, à la manœuvre dans la conception du dispositif voté par le Parlement à l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 et mis en application par un arrêté du même jour – on aimerait qu'une telle rapidité d'application des lois soit la norme. La Commission européenne avait mis en place un cadre temporaire le 19 mars 2020, permettant de déployer le dispositif des PGE.

Les PGE avaient été conçus pour une crise d'un trimestre. Pour tenir compte de l'évolution de l'épidémie et de ses conséquences économiques, il a fallu adapter le dispositif. Initialement censés durer jusqu'au 31 décembre 2020, les PGE ont ainsi été prolongés jusqu'au 30 juin 2022 pour les PGE « classiques », et au 31 décembre 2023 pour les PGE « Résilience ». Ces derniers n'ont rencontré qu'un succès mitigé, suggérant une faible utilité du dispositif.

Les initiatives prises pour contenir le risque de non-remboursement des PGE et mieux détecter les entreprises en difficulté doivent aussi être saluées. Elles se situent dans la droite ligne des recommandations préconisées par notre rapporteur général il y a deux ans. J'y reviendrai.

Globalement, les PGE ont permis une préservation des intérêts de l'État et des entreprises aux différentes étapes du prêt. La phase d'octroi a essentiellement reposé sur les banques. Avec une quotité garantie par l'État comprise, selon la taille de l'entreprise, entre 70 et 90 % du montant du prêt et un délai de carence de deux mois à compter de son octroi, celles-ci ont supporté une partie du risque de crédit, ce qui les a dissuadées de prêter à des entreprises non viables. Lorsque les banques refusaient, il était possible de se tourner vers le médiateur du crédit mais, au moins, les prêts ont été accordés dans de bonnes conditions. Les entreprises « zombies » n'ont pas concentré plus de 4 % du total des PGE octroyés.

Lors de la phase d'octroi, Bpifrance – dont les relations avec les banques sont régies, sur le sujet des PGE, par un acte d'adhésion – a été chargée de vérifier le respect des conditions d'éligibilité des entreprises et de plafonnement du montant des prêts en fonction du chiffre d'affaires. Cela a bien fonctionné, avec la mise en place d'une plateforme, et un gabarit de fichier normalisé, dans le cadre d'un système informatique rénové.

Je veux ici aussi saluer le travail de cette structure, qui n'a pourtant pas encore été compensée pour l'ensemble des dépenses qu'elle a engagées. En effet, une telle compensation avait été exclue lors de la création du dispositif pour des raisons d'appels d'offre, et le défraiement prévu depuis a été conditionné à la signature, encore en attente, de la convention de gestion du PGE entre Bpifrance et le Trésor. L'État a « oublié » de payer ; il convient de compenser rapidement et au juste niveau Bpifrance pour les dépenses engagées au titre du suivi et de la gestion des PGE pour le compte de l'État. C'est l'objet de la recommandation n° 2.

Ces prêts sont ensuite amortis. Pour laisser une certaine marge de manœuvre aux entreprises, un différé d'amortissement d'un an avait été initialement prévu, et complété en janvier 2021 par la possibilité de bénéficier d'un différé d'un an supplémentaire, toujours dans la limite d'une durée de prêt de six ans. De nombreuses entreprises ont demandé ces prêts sans les utiliser. Beaucoup ont pioché dans leur trésorerie, en sachant qu'elles avaient par ailleurs le PGE. Cela leur permet de se préserver une soupape, avec un prêt dont le taux d'intérêt est plus faible que les taux actuels.

Par ailleurs, des facilités ont ultérieurement été aménagées pour les entreprises en difficulté, rendant possible la prolongation du prêt au-delà de six ans avec l'accord de la Commission européenne : le juge peut décider le report ou l'échelonnement de deux ans des sommes dues (le prêt dure donc huit ans), une restructuration amiable sous l'égide du juge et des procédures judiciaires peuvent aussi conduire à la prolongation du PGE sans limitation de durée (dans les faits, les plans se limitent à dix ans), et le recours à la médiation du crédit pour

les PGE inférieurs à 50 000 euros peut donner lieu à un étalement du prêt jusqu'à quatre années supplémentaires.

Ces dispositions ne sont pas sans rappeler la recommandation n° 7 du rapport « Husson » sur les PGE : « maintenir, avec l'autorisation de la Commission européenne, la garantie de l'État en cas de restructuration d'endettement s'étendant au-delà de la limite de six ans prévue pour les PGE, afin d'inciter davantage à l'étalement des dettes d'une entreprise en difficulté ».

Au 31 janvier 2023, 143,8 milliards d'euros de PGE avaient été octroyés ; 50,7 milliards d'euros avaient été remboursés, et le capital restant dû s'élevait à 93,1 milliards d'euros.

Enfin, en cas d'événement de crédit, la banque peut effectuer un appel en garantie. Celui-ci est en général séquencé en un versement provisionnel – où l'État n'accorde qu'une partie du montant de l'indemnisation – et un versement final, intervenant une fois toutes les diligences de recouvrement possibles, amiables ou judiciaires, utilisées. Ces demandes d'indemnisation donnent encore lieu à un contrôle documentaire par Bpifrance. À cette occasion, si le montant indemnisable constaté lors d'une indemnisation finale est supérieur au montant du versement provisionnel net effectué, la différence entre les deux montants est payée au prêteur. Dans le cas contraire, il reverse le trop-perçu à Bpifrance, qui le reverse à l'État. C'est un système un peu compliqué, et dont la traçabilité n'est encore pas totalement assurée. Ainsi, le budget de l'État n'est que progressivement mobilisé dans le cadre de ce processus.

Au 31 janvier 2023, 1,83 milliard d'euros avait été appelé en garantie au titre des PGE, mais ce montant ne représente qu'une perte brute, qui ne suffit pas à apprécier l'impact budgétaire des PGE. La perte nette pour l'État se compose en effet de la perte brute liée à l'appel en garantie, diminuée du trop-perçu, mais surtout de la commission versée à l'État – et comprise dans le taux du prêt – en échange de sa garantie. Jusqu'à aujourd'hui, cette commission était légèrement supérieure à la perte brute : ainsi, jusqu'en 2022, l'État était bénéficiaire net, mais il devrait être perdant à partir de 2023.

Si le risque budgétaire est maîtrisé, des points de vigilance demeurent sur les petites entreprises et certains secteurs. Les différentes estimations réalisées depuis la mise en œuvre des PGE ont anticipé des pertes nettes comprises entre 1,4 et 5,3 milliards d'euros. La plus optimiste date de janvier 2022 ; depuis, la dégradation de la situation macroéconomique associée notamment au conflit russo-ukrainien a entraîné une hausse des pertes nettes anticipées, qui ne devraient toutefois pas dépasser 3,6 milliards d'euros sur la durée du dispositif en 2030, ce qui demeure limité.

En effet, malgré la remontée des taux et l'inflation, en particulier sur les prix de l'énergie qui constituent une part significative des coûts de production, les entreprises parviennent à afficher des taux de marge élevés – 33,5 % au deuxième trimestre 2023. Ainsi, le nombre de défaillances d'entreprises, s'il augmente, demeure mesuré : fin avril 2023, il s'élevait à 46 000 sur 12 mois, soit 5 000 de moins que sur l'année 2019, où le niveau était déjà particulièrement bas. Si l'endettement des entreprises françaises demeure élevé, les indicateurs relatifs aux restes à recouvrer par les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) indiquent aussi une santé financière des entreprises rassurante. Cela dit, il faut noter que l'augmentation des défaillances est peu

cohérente avec les prévisions macroéconomiques optimistes du Gouvernement annoncées en PLF 2023.

Toutefois, des points de vigilance existent : le niveau de défaillances des TPE (hors microentreprises) et des PME (ETI exclues), s'il demeure raisonnable, a significativement augmenté par rapport à 2019 alors que ces types d'entreprises concentrent l'essentiel des PGE et du capital restant dû. Les très petites entreprises, surtout celles de moins de dix salariés, sont très mal suivies et se trouvent souvent en difficulté. Parmi les nombreuses entreprises qui ferment aujourd'hui dans le domaine de l'habillement, ce sont souvent les toutes petites entreprises qui sont concernées. La proportion de TPE-PME craignant de ne pouvoir rembourser leur PGE est ainsi passée de 7 à 9 % entre février 2023 et mai 2023 – retrouvant ainsi son niveau d'avril 2022.

Les secteurs de l'hébergement-restauration, de l'industrie manufacturière et dans une moindre mesure le secteur du bâtiment doivent faire l'objet d'une attention particulière du point de vue du risque PGE.

Enfin, dans la mesure où 72 % des encours des PGE ont des échéances finales sur 2026, il est possible de s'attendre à une vague d'appels en garantie cette année-là.

L'accompagnement des entreprises en difficulté a été renforcé dans le cadre de la crise sanitaire. Si nous ne sommes pas tout à fait dans les clous de la recommandation n° 3 du rapport Husson, qui préconisait de transformer le CODEFI en comité partenarial de financement des entreprises en sortie de crise, on s'en rapproche ! Seul bémol : les Urssaf ne sont pas encore vraiment dans la boucle. Elles décident parfois le recouvrement de créances reportées, mais cela se fait sans réelle discussion avec les autres services de l'État sur le territoire, ce qui met en difficulté certaines petites entreprises.

Par ailleurs, un dispositif de repérage des entreprises en difficulté sur la base de leurs données, Signaux Faibles – « start-up d'État » constituée d'une dizaine de *data scientists* – se déploie progressivement sur le territoire de façon à faciliter le travail d'accompagnement offert aux entreprises en difficulté par les agents publics. Même si l'impact budgétaire en serait sans doute faible, il conviendrait, à terme, d'élargir les missions de Signaux Faibles pour leur permettre de s'intéresser aux petites entreprises.

La Banque de France réalise deux fois par an une estimation des pertes liées aux PGE pour le compte de la direction générale du Trésor. Elle pourrait le faire désormais sur base trimestrielle. La transmission de ces estimations au Parlement, ainsi que l'introduction de précisions concernant l'évolution du capital restant dû par cote de crédit dans les documents budgétaires, lui permettrait de mieux appréhender le risque budgétaire associé aux PGE. Il s'agit de mes recommandations n° 1 et n° 3.

La transmission des estimations au Parlement ainsi que l'obtention de précisions sur l'évolution du capital restant dû permettraient de mieux appréhender le risque associé aux PGE, c'est l'objet des première et troisième recommandations.

Les estimations de la Banque de France sont robustes. Toutefois, certaines hypothèses sous-jacentes, ou « scénario de référence », de ce modèle sont définies par la direction générale du Trésor : à partir de juillet 2022, il a ainsi été décidé de calquer le rythme de défaillances attendues sur la période 2022-2028 sur celui observé entre 2009 et 2015. On comprend la nécessité d'arrêter un scénario de référence vraisemblable mais rien n'indique *a*

priori que la tendance des défaillances sur la période 2022-2028 sera en adéquation avec les estimations formulées sur la base des chiffres de la période 2009-2015. Il y a là un problème de modélisation et un problème d'actualisation des données, car le contexte économique a beaucoup changé par rapport à la période 2009-2015.

Au surplus, comme les remboursements sont consacrés aux PGE et aux Urssaf, les modélisations élaborées par la Banque de France pourraient s'avérer insuffisantes, mais il est trop tôt pour l'affirmer.

Enfin, la certification des comptes 2022 menée par la Cour des comptes a permis d'identifier un dernier sujet : dans les comptes de l'État, les engagements hors bilan dus aux PGE sont évalués à 81 milliards d'euros (dont 5 milliards de provision pour risques) alors que la Banque de France, pour réaliser ses dernières estimations, s'était fondée sur un encours garanti restant de 90 milliards d'euros. 9 milliards d'écart, ça fait beaucoup...

Le fichier Bpifrance transmis à l'administration pour déterminer les estimations d'engagement hors bilan renseignerait en effet, en cas d'anomalie sur un montant de capital restant dû, un montant de 0, tandis que la Banque de France redresserait les données pour réaliser ses estimations de pertes dues aux PGE. Il y a un souci d'harmonisation des données. Cela fait tout de même trois ans, donc il est temps de remédier. Certes, la qualité des estimations n'en paraît pas fondamentalement affectée, mais il semble indispensable de raccorder les données utilisées par la Banque de France pour élaborer ces estimations avec celles retenues par l'État pour calculer le montant des engagements hors bilan : c'est ma huitième recommandation.

Au total, les PGE constituent un dispositif, qui été construit dans des délais très restreints, mais qui a plutôt permis d'atteindre les objectifs. Les recommandations du Rapporteur général, dans son rapport de mai 2021 ont été, il faut le souligner, plutôt suivies d'effet.

Les résultats de ce contrôle sont plutôt rassurants. Le risque budgétaire n'est pas démesuré pour l'État : 3,6 milliards d'euros sur un encours d'environ 144 milliards d'euros, on est sur un ratio assez classique finalement.

Le risque pourrait toutefois être encore réduit grâce à un meilleur repérage et un meilleur accompagnement des entreprises en difficulté – notamment les plus petites. Si je récapitule, c'est un bon dispositif mais on peut faire mieux sur l'information du Parlement, pour lui permettre d'appréhender correctement l'évolution du risque, et sur la cohérence des données prises en compte par les différents organismes.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour cette présentation optimiste, on aurait pu craindre davantage encore que 3,6 milliards d'euros de pertes.

M. Jean-François HUSSON, rapporteur général. – Au regard de l'analyse qui est faite, il semble que nos précautions étaient justifiées et qu'elles ont finalement permis à nos craintes de ne pas se traduire concrètement, c'est tant mieux. Si les choses restent en l'état, les PGE auront permis un retournement efficace de conjoncture. Les taux d'intérêt assez élevés que nous connaissons en ce moment ont plutôt incité les entreprises à s'appuyer sur les conditions d'emprunt relativement avantageuses que l'État leur garantissait, donc elles se sont bien approprié le dispositif et cela a eu un impact économique positif, mais il faut

maintenant souhaiter qu'elles ne fassent pas comme l'État, en vivant un peu sous perfusion, et que leur retour aux conditions normales du marché s'opère rapidement.

L'État, au final, a bien protégé ses intérêts. Nous émettions des doutes lorsque le Gouverneur de la Banque de France, au moins à deux reprises, a minimisé le risque d'un défaut massif de remboursement. Force est de constater que ça n'a pas eu lieu. Il faudra maintenant voir l'étendue des dégâts de la crise, à terme, sur le tissu économique et le nombre de défaillances d'entreprises, mais c'est un autre sujet. Sur le seul aspect budgétaire et sur la question des finances publiques, le dispositif a en tout cas bien joué son rôle. En revanche, j'en tire la conclusion que lorsque nous mettons en place des mesures d'accompagnement des entreprises qui supposent l'intervention de plusieurs acteurs institutionnels, on peut faire mieux quant à leur articulation. Les Urssaf restent trop en vase clos alors qu'elles devraient davantage inscrire leur action dans un écosystème institutionnel qui demande une bonne fluidité entre tous les intervenants.

M. Marc Laménie. – Le capital restant dû, à savoir 93 milliards d'euros, ce n'est pas négligeable. Quelles seront les modalités d'accompagnement des entreprises en difficulté, en particulier des petites entreprises, pour rembourser ?

M. Arnaud Bazin. – Le remboursement des prêts se fait-il systématiquement *in fine* ou y a-t-il des remboursements intermédiaires ? Il a été question d'amortissement à un moment, donc je souhaiterais que notre rapporteur puisse clarifier ce point.

Par ailleurs, si j'ai bien saisi, certaines entreprises ont rempli le contrat d'emprunt mais n'ont pas forcément sollicité le décaissement des sommes. A-t-on une idée du volume que représente ce cas de figure et, le cas échéant, cette somme s'ajoute-t-elle aux 89 milliards, d'autant que des décaissements peuvent encore être sollicités jusqu'à la fin de l'année, voire même des contrats ?

Sur le fond, se pose aujourd'hui la question de l'évaluation du dispositif. On voit certes qu'il y a eu moins de faillites qu'attendu mais comment peut-on apprécier le fait que c'est ce dispositif en particulier qui aurait réellement permis d'éviter le pire en cette période de crise ? Certaines entreprises ont en effet cherché à bénéficier du mécanisme par simple précaution mais ne s'en sont pas servi. Enfin, dans le prolongement du dernier point évoqué par le Rapporteur général, au vu du succès rencontré par le dispositif, existe-t-il une tentation de pérenniser certains aspects du mécanisme, pour les conserver hors période de crise, par exemple lorsque des tensions sectorielles apparaissent ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Comme Arnaud Bazin, je m'interroge sur les leçons que l'on peut tirer pour l'avenir de ce type d'outils, que ce soit en période de crise d'un autre type, ou de manière durable. Faut-il imaginer un dispositif pérennisé et le cas échéant, reformaté ? Est-ce comme cela qu'il faut interpréter les conclusions positives du rapporteur ?

Sans aller jusqu'à parler d'effet d'aubaine, notre rapporteur a souligné qu'il existait des entreprises ayant sans doute arbitrée en faveur de ce prêt en se disant que c'était moins compliqué que de négocier avec une banque et surtout que le taux consenti était fort avantageux en période d'inflation, alors qu'elles n'étaient pas particulièrement frappées par la crise. Ces entreprises sont enclines à solliciter la prorogation du dispositif. Est-on en mesure d'évaluer la part des entreprises concernées par cette situation ? Y aurait-il un intérêt pour l'État à être plus strict dans l'accès au PGE en le réservant désormais aux entreprises en ayant réellement besoin, et cela vous semble-t-il techniquement faisable ?

M. Michel Canévet. – Parmi les mesures analogues prises par le Gouvernement pour permettre aux entreprises de franchir cette période difficile, figurait également l’octroi de délais concernant les règlements fiscaux auprès des directions départementales et générale des finances publiques (DDFiP et DGFIP) et les règlements sociaux auprès de l’Urssaf. Un certain nombre de signaux sur ce point montrent que tous les risques ne sont pas écartés pour les entreprises. Notre rapporteur dispose-t-il d’éléments à ce sujet ?

M. Claude Raynal, président. – J’ai vu passer des propositions du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) concernant le non remboursement des PGE dans le cadre de règlement d’entreprises. Cela constitue un mauvais signal : si le CIRI pousse à ne pas rembourser le PGE parce que l’entreprise se porte mal, et que cela permettrait de relancer le secteur, je crains que cela crée des disparités entre les entreprises. Je pense en particulier aux TPE, on a tous en tête l’exemple des boulangers en ce moment, qui ont des difficultés pour rembourser et qui pourraient être tentés de s’appuyer sur les arguments du CIRI pour ne pas rembourser. Je crains un effet boule de neige. Est-ce que le rapporteur dispose d’informations sur l’ampleur et sur la réalité ou non de ce phénomène, et sur les positions officielles sur le sujet ?

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – Pour répondre au rapporteur général, mais aussi à M. Bazin, certaines entreprises déposent leur bilan avant d’être défaillantes, ce qui n’est parfois pas indiqué dans les statistiques générales. Ce sujet a été évoqué avec le médiateur du crédit, Frédéric Visnovsky. Il faut y prendre garde. La croissance n’est pas là et les entreprises cessent leurs activités pour faire autre chose.

M. Laménie, en cas de défaillance, on demande une restructuration du prêt, soit amiable, soit judiciaire, soit en ayant recours à la médiation du crédit. La dette peut être étalée sur une durée allant jusqu’à quatre années supplémentaires. Aujourd’hui, c’est l’hôtellerie-restauration et l’industrie manufacturière qui rencontrent le plus de problèmes. Le capital restant dû y est respectivement de 8 et 11,4 milliards d’euros.

M. Bazin, il y a certes des prêts *in fine*, mais principalement des prêts à amortissement. L’État ne peut pas revenir sur les contrats, qui sont souscrits entre l’entreprise et une banque. Le mécanisme fonctionne plutôt bien.

S’agissant des décaissements, il n’y a pas de données parce que la banque dit que le prêt a été octroyé, mais pas la somme qui a été décaissée.

Au Royaume-Uni, le prêt est garanti à 100 %, ce qui a pu encourager les établissements de crédit à être moins regardants dans l’octroi des prêts. Il vaut mieux partager les risques, comme ce qui a été fait en France : la banque connaît le client et peut évaluer les risques.

M. Canévet, les DDFiP et l’Urssaf ne se parlent pas, c’est un vrai problème sur lequel les entreprises m’ont alerté.

M. le Président, le CIRI considère que la dette relative au PGE ne doit pas être « juniorisée », c’est-à-dire qu’elle doit bien être honorée. Il faut éviter l’effet de contagion. C’est en tout cas une question que j’ai posée au CIRI, qui dit faire attention au problème.

M. Claude Raynal, président. – Je connais une entreprise dont les PGE ont été divisés par deux.

M. Jérôme Bascher. – Cela suppose normalement que les autres prêts le soient aussi.

M. Claude Raynal, président. – Je m’inquiète en tout cas à ce sujet. Des petites entreprises se demandent pourquoi une entreprise relativement grosse peut bénéficier de ce type de mesure. Il serait bon que le CIRI définisse une position claire.

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 14 h 50.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Fonds Marianne - Audition de M. Julien Marion, directeur de cabinet de Mme Sonia Backès, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la citoyenneté (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 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](#).

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

Mercredi 31 mai 2023

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

La réunion, suspendue à 14 h 20, est reprise à 18 heures.

Soutien apporté au maire de Saint-Brevin-les-Pins – Audition de MM. Fabrice Rigoulet-Roze, préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique, et Michel Bergue, sous-préfet de Saint-Nazaire

M. François-Noël Buffet, président. – Le 17 mai dernier, lors de son audition, Yannick Morez nous a fait part des menaces et des agressions qui l'ont conduit à présenter sa démission de son mandat de maire de Saint-Brevin-les-Pins. Selon lui, les services de l'État ne l'auraient pas assez accompagné – il s'est même senti seul –, dans le projet d'installation d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) sur sa commune, alors qu'il était porté par l'État. La contestation par des habitants de sa commune, puis par des mouvements d'extrême droite, a entraîné des menaces et des actions violentes, puisque Yannick Morez a été victime d'un incendie à son domicile.

Aujourd'hui, notre objectif, monsieur le Préfet, monsieur le sous-préfet, est de comprendre votre vision du déroulement des événements, dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les relations entre les représentants de l'État et les maires, qui est menée par Maryse Carrère, comme présidente, et Mathieu Darnaud, comme rapporteur, au sein de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France.

Il s'agit également de comprendre le fonctionnement et les éventuels dysfonctionnements du couple maire-préfet. Le but de notre discussion – sereine – est non pas de juger mais de comprendre.

Le Gouvernement a récemment fait des annonces pour repenser la manière dont les élus locaux pouvaient être protégés, en lien avec les préfets. Nous avons lancé une réflexion sur la mission des maires, et une mission d'information fera également des recommandations.

M. Fabrice Rigoulet-Roze, préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique. – Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de rendre compte de l'action des services de l'État au sujet du projet d'installation d'un Cada dans la commune de Saint-Brevin-les-Pins.

Tout d'abord, je renouvelle ma solidarité au maire de Saint-Brevin-les-Pins. L'incendie criminel dont lui et son épouse ont été victimes fait actuellement l'objet d'une enquête judiciaire, confiée au pôle criminel de Nantes, et un juge d'instruction a été désigné.

Sa décision de démissionner, motivée par des raisons personnelles et familiales, est fondée sur le fait qu'il ne se sentait plus en mesure d'assurer son mandat, comme il me l'a indiqué dans son courrier du 9 mai dernier. Elle est aussi fondée, comme il l'a dit lors de notre

entretien et devant la représentation nationale, sur le sentiment d'une absence de soutien de l'État.

Cette démission est un échec collectif, dont je prends ma part de responsabilité en tant que représentant territorial de l'État. Elle témoigne des conditions de plus en plus difficiles dans lesquelles les personnes dépositaires de l'autorité publique – les élus en général et les maires en particulier – exercent leurs responsabilités.

Je condamne devant vous toutes les violences, qu'elles viennent de l'ultragauche ou de l'ultradroite.

Les maires sont un maillon essentiel de la République et de notre démocratie, comme j'ai pu le mesurer dans les postes préfectoraux que j'ai occupés, aussi bien en outre-mer que dans l'Hexagone, ainsi que dans mes fonctions de directeur général des services d'un conseil départemental.

C'est animé de cette conviction que j'ai pris mon poste en Loire-Atlantique le 30 janvier dernier. Ainsi, dès les premiers jours et dès les premières semaines, j'ai souhaité me présenter à chaque parlementaire, à chaque autorité exécutive des principales collectivités et à aux maires de chaque chef-lieu d'arrondissement. J'ai également pris l'attache des présidents d'associations d'élus. Ainsi, sur l'initiative de l'association des maires de Loire-Atlantique, un webinaire s'est tenu le 13 mars, en présence de l'ensemble des maires du département, à la suite du courrier d'installation que je leur avais envoyé à la mi-février.

À l'occasion de ce webinaire, j'ai pu non seulement me présenter à l'ensemble des maires connectés, mais également souligner, entouré de toute mon équipe, mon attachement au travail de proximité, à l'écoute de leurs préoccupations et à la construction des politiques publiques à leurs côtés. J'ai également réaffirmé mon entière disponibilité à l'égard de chacun des maires, notamment pour visiter leur commune. Ces prises de contact directes sont un préalable nécessaire au moment de prendre un poste avec des responsabilités territoriales.

Le contexte social du moment a pesé sur mes autres priorités d'agenda. Les enjeux d'ordre public dans le département en général et particulièrement à Nantes ont été denses et ont nécessité la mobilisation permanente, de jour comme de nuit, du corps préfectoral ainsi qu'un engagement remarquable des forces de sécurité intérieure, à qui je veux rendre un hommage appuyé.

En moins de trois mois, plus de quarante manifestations en lien avec le mouvement de contestation de la réforme des retraites ont eu lieu : des journées nationales d'action, des marches aux flambeaux, des manifestations de contestation d'interpellations et des blocages divers. Elles ont mobilisé des renforts et ont engendré des troubles – parfois très graves – à l'ordre public, malgré la grande responsabilité des organisations syndicales, en raison de la présence de plus en plus nombreuse de casseurs et d'éléments d'ultragauche constitués en bloc, qui s'en sont pris aux forces de l'ordre et à certains bâtiments institutionnels, en plus du mobilier urbain.

La semaine au cours de laquelle un incendie criminel a été commis à l'encontre du maire de Saint-Brevin-les-Pins avait été ponctuée par de lourds troubles à l'ordre public. Des affrontements violents ont eu lieu dans la nuit du 21 au 22 mars sur le site de l'appontement de Donges. Le 22 mars, le pont de Saint-Nazaire a été bloqué et fortement dégradé. C'est à

l'issue de l'opération de maintien de l'ordre visant à le rouvrir à la circulation que j'ai appelé le maire, afin de l'assurer de mon soutien et lui dire que j'étais à sa totale disposition.

Le 23 mars, cinq manifestations d'ampleur étaient organisées dans le département, lors de la journée nationale d'action, dont deux à Nantes et à Saint-Nazaire. Elles ont donné lieu à des violences importantes contre les forces de l'ordre et à des attaques ciblées contre certains bâtiments publics : la sous-préfecture de Saint-Nazaire, dont les agents étaient restés à l'intérieur, a été prise d'assaut pendant plusieurs heures ; le tribunal administratif a subi des intrusions et des tentatives d'incendie. L'intensité des violences de cette journée est malheureusement illustrée par le chiffre des 77 policiers et militaires de la gendarmerie nationale blessés ce jour-là.

Le 24 mars, après une audience en préfecture, fixée quinze jours auparavant, avec les députés de la Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes), je me suis rendu auprès de mes agents et auprès du président du tribunal administratif et de la cheffe du personnel du greffe, afin d'examiner les dégâts et envisager avec eux la mise en place de mesures urgentes de sécurisation. Je suis également allé remercier les forces de l'ordre, notamment celles qui ont été le plus durement éprouvées par les violences de la veille. La semaine précédente, à Nantes, quatre jours de manifestation ont nécessité de mobiliser des forces de l'ordre ; la semaine suivante, avec son lot de blocages et de manifestations, était de même nature, en raison notamment de la journée nationale d'action du 28 mars, qui a réuni près de 20 000 manifestants.

Dans ce contexte, la gendarmerie, le sous-préfet et moi-même avons, je crois, accordé une attention immédiate et requise au maire et à l'incendie dont il a été victime, qui nécessitait notre soutien institutionnel et personnel, que nous avons témoigné le jour même, dans la matinée pour le sous-préfet et dans l'après-midi pour moi-même. Malgré la charge croissante de la gestion de l'ordre public, je ne crois pas que l'État ait oublié de soutenir et d'accompagner un maire lâchement ciblé par un incendie dont l'origine criminelle a été confirmée. L'État a encore moins oublié de prendre ces éléments au sérieux. D'ailleurs, les gendarmes ont pris sans délai des mesures de protection renforcées au bénéfice du maire de Saint-Brevin-les-Pins, après l'incendie criminel.

Le sous-préfet apportera également tous les éléments de détails dont nous devons vous rendre compte pour l'accompagnement au long cours de ce dossier, qui n'a pas pu empêcher le départ du maire de Saint-Brevin-les-Pins.

Cette démission est un événement grave, qui doit susciter toute notre attention, surtout s'agissant d'un élu de la République qui estime ne plus être en mesure d'exercer le mandat qui lui a été confié à cause de pressions, d'intimidations ou de menaces. Elles ont été accentuées à la suite de la récupération politique de l'extrême droite et de mouvements nationaux venus de l'extérieur de la commune. Elles ont été proférées à son encontre et à celle de son équipe municipale et ont rejailli sur la population de Saint-Brevin-les-Pins et sur la population de migrants qui est accueillie depuis plusieurs années par la structure gérée par notre opérateur.

Je souhaite lever un malentendu ou une incompréhension qui a fait suite au point presse que j'ai tenu le 11 mai dernier, après que le maire de Saint-Brevin-les-Pins m'a envoyé son courrier de démission. Contrairement à ce qui est écrit dans une dépêche de l'Agence France-Presse (AFP) de la même date, je n'ai jamais affirmé avoir eu régulièrement ou de nombreuses fois le maire au téléphone. Ce n'est en effet pas le cas.

J'ai indiqué à la presse que je l'avais eu le 10 mai au téléphone, après avoir reçu son courrier, pour lui renouveler mon soutien. Je l'avais déjà fait à plusieurs reprises. Tout d'abord, de vive voix, à deux reprises – le 22 mars et le 10 mai – et le 4 avril *via* le secrétaire général de la préfecture, qui l'a appelé en mon nom et à ma demande expresse, pour l'assurer de tout mon soutien et lui indiquer que nous allions organiser une audience avec le collectif anti-Cada, pour honorer l'engagement qu'il avait pris. Elle s'est tenue le 26 avril, en concertation avec son cabinet.

Ensuite, je l'ai fait par les consignes que j'ai données personnellement de ne laisser ni la commune, ni son maire, ni l'équipe municipale isolés, lors des deux manifestations hostiles à l'implantation du Cada, qui ont eu lieu le 25 février et le 29 avril. Cela a été également le cas en mobilisant d'intenses moyens d'ordre public qui dépassent le cadre commun de manifestations réunissant moins de 2 000 personnes, mais surtout en décidant la présence d'un sous-préfet et d'un officier général de gendarmerie sur place aux côtés de l' élu. Il s'agissait de bien marquer notre soutien et notre accompagnement.

Je n'ai pas dit non plus avoir organisé de réunions publiques. En effet, je n'ai pris mes fonctions qu'à la fin du mois de janvier 2023, alors que la concertation sur le projet s'est déroulée principalement en 2022. J'ai simplement indiqué, sur le fondement des comptes rendus qui m'ont été présentés, que depuis 2021 le soutien de l'État sur le dossier du Cada a été constant, et que la participation de l'État aux côtés de la municipalité s'est faite dans le cadre de réunions publiques, de concertations et d'échanges. Je faisais ainsi référence aux réunions organisées sur l'initiative de la mairie le 5 octobre, le 5 novembre 2021 et le 22 février 2022, qui associaient, outre l'opérateur de l'État, d'abord les représentants de parents d'élèves et un enseignant, puis l'ensemble des parents d'élèves et des enseignants, le 22 février.

Je faisais également référence à la comitologie *ad hoc* pilotée par notre opérateur, qui a donné lieu à plusieurs réunions : le 5 avril 2022, le 3 mai 2022, le 21 novembre 2022 et le 13 avril 2023. Ces réunions ont associé, outre notre opérateur, le bailleur social, l'adjointe chargée de la vie scolaire, le collectif des Brevinois attentifs et solidaires, et, pour les deux premières d'entre elles, le collectif des opposants au projet de Cada. Ces derniers ont cessé leur participation à l'automne 2022, période qui correspond à la radicalisation de la contestation et à sa récupération politique par la mouvance d'extrême droite.

Au-delà de ces éléments factuels, je comprends néanmoins que tout cela n'a pas répondu aux attentes de la municipalité. Cela doit nous faire réfléchir sur les mesures qui auraient pu mieux répondre aux attentes du maire et des élus.

En ce qui concerne les mesures de sécurité prises par l'État et mises en œuvre par la gendarmerie, il m'a été rendu compte que, au début de la contestation, la compagnie de Pornic et la brigade de Saint-Brevin-les-Pins ont porté une attention particulière sur tous les aspects de ce dossier : manifestations, confrontations des antagonistes, tractages, « taggages », sécurité des sites et protection des personnes.

Des liens étroits ont été établis entre la mairie et la brigade de gendarmerie, notamment au cours des réunions qui ont eu lieu toutes les deux semaines, où étaient présents l'adjoint chargé de la sécurité et le commandant de la communauté de brigades. En complément de ces réunions régulières, d'autres ont été organisées à la suite de la montée des tensions, soit en vue de préparer des actions de voie publique, soit pour aborder des sujets plus spécifiques.

Les manifestations qui se sont déroulées à Saint-Brevin-les-Pins le 15 octobre, le 8 novembre et le 11 décembre 2022 ont été sécurisées par la gendarmerie départementale et ont donné lieu à quelques invectives, sans entraîner plus de trouble à l'ordre public. Les deux dernières, celles du 25 février et du 29 avril, se sont caractérisées par la présence de participants extérieurs à la commune et au département, dans le camp tant des pro- que des anti-Cada.

Dans ces conditions, elles ont donné lieu à un service d'ordre robuste et fortement dimensionné en termes de mobilisation des forces demandées au préfet de zone de défense et de sécurité et attribuées. Ainsi, nous avons mobilisé trois unités le 25 février et deux unités et un drone le 29 avril. Voici le bilan de la manifestation : une voiture brûlée en dehors du périmètre de protection appartenant à un manifestant anti-Cada, dégradations de mobilier urbain et de certaines vitrines commerciales ; un manifestant et trois fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité (CRS) ont été blessés. Tous les troubles à l'ordre public n'ont pu être évités et c'est regrettable. Mais les forces de l'ordre ont tenu le dispositif dans un contexte compliqué, compte tenu de la recherche permanente d'affrontements.

Dès le 23 mars, un passage systématique des patrouilles, soit quatre fois par jour, a été mis en œuvre devant le domicile du maire et de six élus municipaux. Leur domicile a également été inscrit au fichier de sécurisation des interventions et de protection (SIP) de la gendarmerie. Le renforcement des contacts réguliers s'est traduit dès le 28 mars par une réunion organisée sur l'initiative du commandant de compagnie en présence du maire et des élus. Dans son courrier du 7 avril, le maire de Saint-Brevin-les-Pins demandait la mise en place d'une protection renforcée, auquel le sous-préfet a répondu le 11 avril.

En dépit de tous ces éléments factuels, nul ne peut, en tant que serviteur de l'État, en tant que républicain ou citoyen, se satisfaire d'une situation qui aboutit à ce qu'un maire estime qu'il n'a pas d'autres choix que de démissionner.

En examinant avec attention chacune des pièces, chacune des décisions qui ont pu être prises, je me suis posé deux questions, avec beaucoup d'humilité.

Premièrement, est-ce qu'une information est passée à la trappe ? Est-ce qu'un fait n'a pas été traité correctement ou évalué à sa juste mesure ? Nous avons tout vérifié pour être certains que tel n'était pas le cas, y compris la collection des notes produites par les services du renseignement territorial depuis 2021.

Deuxièmement, est-ce que nous aurions pu faire mieux ? Je me pose cette question à chaque gestion de crise depuis que j'exerce des responsabilités. Il me semble avoir prêté, dès mon arrivée dans ce département, le 30 janvier, une attention particulière à cette situation singulière à bien des égards, où un sujet local devient l'otage d'une récupération politique, dépassant ainsi le dialogue normal d'un maire avec ses concitoyens. Il me semble avoir prêté à cette situation une attention personnelle pour essayer de garantir autant que faire se peut l'ordre public à Saint-Brevin-les-Pins et apporter mon soutien au maire.

Pourtant, malgré les moyens mobilisés, malgré l'engagement des services de l'État, notamment la gendarmerie nationale, le maire a ressenti une forme d'abandon. Ce sentiment retient toute mon attention.

Même si le processus mis en place à l'origine correspondait à une vision partagée et que personne ne conteste le fort engagement de notre opérateur, aurait-il fallu la présence

quotidienne et en direct du corps préfectoral ? Depuis le 30 janvier, lorsqu'une intervention directe a été sollicitée, j'ai souhaité y donner suite sans délai, compte tenu de la montée des tensions. Je fais là référence à l'organisation de la réunion du 26 avril, sous l'autorité du secrétaire général de la préfecture, à la suite d'une saisine par mail du directeur de cabinet du maire sur une boîte fonctionnelle de la préfecture le 30 mars et le 3 avril, à la suite desquelles le secrétaire général a appelé en mon nom le maire de Saint-Brevin-les-Pins, comme je l'ai indiqué précédemment.

La mobilisation d'unités de forces mobiles en renfort ainsi que la présence d'un sous-préfet et d'un officier général de gendarmerie peut sembler être une réponse uniquement en réaction aux événements, mais il faut bien se figurer ce qu'elle implique en termes de mobilisation de forces, dans un contexte où la zone de défense et de sécurité était sollicitée en permanence et où les événements s'enchaînaient.

En ce qui concerne les pressions exercées à l'encontre du maire ou d'autres personnes de la commune, les décisions ont été prises sans interférer avec l'autorité judiciaire, et sur le fondement des éléments à la disposition des forces de sécurité intérieure, de leurs moyens mobilisables et du contexte de tension.

Les décisions que nous avons prises semblaient, à chaque étape, adaptées et proportionnées. Rétrospectivement, la question se pose avec d'autant plus d'acuité que des faits criminels ont été commis.

Nous agissons sur la base des services opérationnels. J'accepte le questionnement, je le formule moi-même. Prévenir l'intégralité du risque pour éviter que des menaces implicites ou explicites ne se concrétisent est un objectif que tout le monde doit partager, mais il faut toutefois se poser la question des moyens disponibles ou existants pour l'atteindre.

Dans le champ de contraintes de l'État local en cette période, j'ai essayé de me montrer disponible pour discuter avec le maire de Saint-Brevin-les-Pins personnellement ou par le biais de mes plus proches collaborateurs. Si l'on fait abstraction du contexte décrit, rétrospectivement, mon réflexe spontané aurait évidemment été d'aller le saluer en mairie, dès la commission de l'incendie, comme je l'ai fait lorsque c'était possible à Nantes en pareilles circonstances.

J'ai toujours ouvert tous les canaux possibles pour prendre en compte le ressenti des agents des services de l'État, des membres des forces de sécurité intérieure, des magistrats du tribunal administratif, des exécutifs et des élus du conseil départemental ou de la ville de Nantes, ou encore des commerçants. Ces canaux ont-ils été suffisants pour percevoir l'ampleur du désarroi, y compris personnel, du maire ? De toute évidence non, puisque le résultat est la décision du maire. Il faut se demander si et comment l'on aurait pu mieux faire et de quels moyens il faudrait disposer pour aller au bout de cette logique.

Peut-être est-ce à cette dimension d'échanges formalisés et à la meilleure prise en compte de souffrances qui ne s'expriment pas aisément que pourra répondre le réseau des référents et la création du centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus, annoncée le 17 mai dernier par le Gouvernement, à laquelle nous devons être de plus en plus attentifs.

Je comprends que le sentiment d'isolement puisse conduire au découragement. L'enchaînement des circonstances, en dépit de ce qui a été entrepris, n'a pas permis

d'anticiper la volonté du maire de Saint-Brevin-les-Pins de démissionner. Or chaque démission d'un élu est une défaite pour la démocratie.

Il faut en tirer des enseignements rétrospectivement et pour l'avenir, afin d'adapter nos réponses, surtout s'il s'agit d'éviter la démission d'un maire ou de tout élu. Ils sont confrontés à un exercice à la fois de plus en plus exigeant et de plus en plus difficile. Tel est le cœur de l'action de l'État territorial : être aux côtés des élus de la République.

M. Michel Bergue, sous-préfet de Saint-Nazaire. – Je suis en poste comme sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Nazaire depuis le 3 décembre 2018. À ce titre, j'ai été présent depuis le début du dossier de création d'un Cada collectif sur la commune de Saint-Brevin-les-Pins.

Depuis 2016, un centre d'accueil et d'orientation pour demandeurs d'asile, devenu en 2019 un hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda) a été créé sur la commune de Saint-Brevin-les-Pins dans un centre de vacances appartenant aux œuvres sociales d'EDF, loué à l'année et géré par une association opérateur de l'État. Les personnes hébergées ne posent aucune difficulté particulière dans la commune, de l'avis même du maire, avec qui je m'en étais entretenu quelque temps après mon arrivée en poste.

Au début de l'année 2021, la secrétaire générale adjointe de la préfecture m'apprend qu'il est envisagé de pérenniser cet hébergement d'urgence en Cada, sous l'effet de l'acquisition du site, que le comité des œuvres sociales d'EDF souhaitait vendre.

Je saisis l'occasion d'une visite sur un tout autre sujet dans la commune, le 11 mars 2021, pour en informer le maire et le député de la circonscription. Ces derniers m'indiquent, sur le moment ou quelques jours après par téléphone, que la localisation actuelle dans le centre de vacances ne leur paraît pas correspondre à la vocation touristique de ce secteur. Je leur réponds que l'État est ouvert à d'autres options de localisation sur la commune, pour peu que la municipalité soit en mesure de proposer un autre site.

Le 15 avril 2021, la commune propose le site de la Pierre Attelée. Le 12 mai, l'association Aurore, opérateur choisi par l'État, lance l'étude du dossier sur ce nouveau site, en lien avec le bailleur social CISN. Le projet est envoyé au ministère le 18 juin 2021, qui l'accepte, et j'en informe officiellement le maire par courrier du 3 août 2021.

Le 5 octobre 2021, sous la présidence du maire, a eu lieu une première réunion de présentation du projet par l'opérateur Aurore, à laquelle assistent des représentants de parents d'élèves, une enseignante, les directrices du centre de loisirs et du service périscolaire. La commune opte pour une communication ciblée – distribution de tracts dans les boîtes aux lettres, réunions associant le public concerné sur invitation – à l'intention des enseignants et des parents d'élèves de l'école voisine, élargie à quelques voisins du site. Une première réunion aura lieu le 16 novembre au centre de loisirs et une deuxième à l'école de la Pierre attelée le 22 février 2022, animées par le directeur territorial d'Aurore, opérateur de l'État, en présence de l'adjointe à la vie scolaire.

Toutefois, le bulletin municipal d'octobre 2021 publie un communiqué pour informer l'ensemble de la population, en indiquant, à quatre reprises, que ce projet est porté par l'État. Le journal *Ouest-France* reprend cette information dans son édition du 7 octobre 2021.

Aucune opposition au projet n'est manifestée jusqu'à la réunion du 22 février 2022. Lors de cette réunion, qui réunit toutes les parties prenantes, une quarantaine de personnes à peu près, une dizaine de parents d'élèves et de voisins signalent leurs inquiétudes concernant le projet. Ils seront à l'initiative de la création d'un collectif. Aussi, l'opérateur propose la création d'un comité de suivi pour faciliter l'acceptation du projet. Ouvert aux opposants, et certains y participent, il réunit à quatre reprises – les 5 avril, 3 mai, 21 novembre 2022 puis 13 avril 2023 –, outre l'opérateur Aurore, l'adjointe à la vie scolaire, le bailleur social, le collectif des Brevinois attentifs et solidaires, qui apportent leur aide aux demandeurs d'asile hébergés, et, lors de la plus récente, la gendarmerie.

Ce projet de transfert ne semble pas soulever d'opposition jusqu'à cette réunion de février 2022. Toutes les réunions précédentes se sont déroulées sans difficulté. Du reste, la présence déjà ancienne de demandeurs d'asile sur la commune n'a jamais posé aucun problème. Le dossier est donc traité, conformément à la mission qui lui a été confiée par l'État, par l'opérateur Aurore, avec l'appui, le cas échéant, de la direction départementale de l'emploi du travail et des solidarités (DDETS), sous l'autorité du secrétaire général et de la secrétaire générale-adjointe de la préfecture.

Le 9 mars, le permis de construire délivré par la mairie est contesté par le collectif ; leur recours gracieux est rejeté. Aussi, le collectif demande un rendez-vous au préfet, qui me charge de les recevoir. Au cours du rendez-vous, qui a lieu le 10 mai 2022 à la sous-préfecture, je rappelle le cadre dans lequel l'État intervient et confirme qu'il en est bien le porteur de projet. Ils s'opposent au choix du site d'implantation et contestent la supposée illégalité du permis de construire. Si je rejette leurs remarques sur l'opportunité du choix du site, je leur indique que je vais faire examiner les arguments juridiques contre le permis développés devant moi. Ainsi, je leur réponds le 21 juin 2022 que, suivant l'analyse de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), leurs arguments juridiques ne sont pas fondés.

Par la suite, les services de l'État – inspection d'académie, ministère de l'intérieur – ou moi-même avons été saisis à plusieurs reprises, par courrier ou par courriel, de différents points qui se révèlent tout aussi infondés. Je leur apporte, ainsi qu'à quelques courriers similaires de particuliers, des réponses écrites les 5 août et 6 décembre 2022, puis le 13 janvier 2023.

À partir de l'automne 2022, le collectif, baptisé « Collectif pour la préservation de la Pierre Attelée. Non à la localisation du Cada », organise des manifestations pour marquer son opposition au projet, le 15 octobre 2022 devant la mairie, puis le 8 novembre devant le futur bâtiment du Cada. Ces manifestations sont déclarées en mairie, conformément à la loi. Le collectif des Brevinois attentifs et solidaires, favorables à l'installation du Cada, appelle à une contre-manifestation.

Le samedi 15 octobre, une cinquantaine de manifestants anti-Cada participent devant la mairie, en présence de quelques militants du Rassemblement national. Le collectif des Brevinois attentifs et solidaires, favorables à l'installation du Cada, qui a appelé, la veille, à une contre-manifestation, réunit une centaine de participants. La gendarmerie locale présente ne constate aucun affrontement entre les deux groupes, mais seulement quelques injectives à distance.

Le mardi 8 novembre, la manifestation anti-Cada devant le futur site ne réunit que vingt-cinq participants et aucune contre-manifestation n'a lieu.

Jusqu'ici, la contestation est très locale, aussi bien sur le plan juridique que sur la place publique. L'État est pleinement présent : moi-même, pour recevoir les opposants et leur répondre ; la gendarmerie départementale, pour gérer les manifestations.

Une nouvelle manifestation anti-Cada est organisée par le collectif le dimanche 11 décembre. Celle-ci, toujours déclarée, s'annonce plus importante. Elle comporte un défilé à travers la ville – un jour de marché – jusqu'à la mairie. On annonce la participation éventuelle de militants, voire de personnalités politiques extérieures à la commune. Une contre-manifestation est également prévue, sur le bord de mer, à 150 mètres environ de la mairie.

Après une réunion avec les services de sécurité, j'appelle personnellement le maire sur son téléphone portable le 5 décembre pour lui indiquer qu'il convient de demander aux manifestations anti-Cada de modifier leur parcours, pour éviter les risques de contact entre les deux groupes. Je précise en effet qu'en zone gendarmerie le maire peut prendre ce type de mesures. À l'issue d'une réunion entre l'adjoint à la sécurité, Thierry Deville, conseiller départemental, et le commandant de compagnie de gendarmerie, les organisateurs sont prévenus du nouveau parcours imposé, si je puis dire.

Ce jour-là, quelque 150 participants sont présents au défilé qui se termine devant la mairie, dont des militants du Rassemblement national, des partis Reconquête ! et Les Patriotes, tandis que 200 manifestants pro-Cada sont réunis au bord de mer. Les deux groupes sont tenus à bonne distance par une présence importante de la gendarmerie départementale. Les membres du collectif Pierre Attelée brandissent des slogans hostiles au Cada et scandent : « Morez, référendum ! ».

Au cours de l'automne 2022, j'ai l'occasion de rencontrer le maire à au moins deux reprises : le 8 novembre, dans la commune voisine de Paimbœuf, pour la signature d'une convention Petites Villes de demain, et le 21 novembre, à la mairie de Saint-Brevin-les-Pins, pour le comité de pilotage annuel du contrat de ruralité, de relance et de transition écologique entre l'État et la communauté de communes qu'il préside. Je rencontre également l'adjoint à la sécurité, Thierry Deville, le 18 décembre pour contrôler le feu d'artifice qui sera tiré le soir même, sur l'initiative de la commune. À aucun moment il n'a été question, au cours de ces rencontres ou en marge, de menaces ou de diffamations proférées à l'encontre du maire ou des élus de la commune.

Le 24 janvier 2023, je participe à Saint-Brevin-les-Pins à une cérémonie de pose de première pierre de la future brigade de gendarmerie, dont la communauté de communes est maître d'ouvrage. La presse locale m'interroge à ce sujet et à propos du Cada. Or, au cours du mois de décembre, j'ai reçu à la sous-préfecture un courrier assez scandaleux sur la question des migrants à Saint-Brevin-les-Pins, signé par un collectif, donc non nominatif. Il récapitulait toute une série de faits criminels à travers l'Europe impliquant des migrants et faisant clairement un amalgame. Je saisis donc l'occasion qui m'est donnée pour dénoncer publiquement ces propos. Je rappelle que l'État est responsable de la création du Cada, que l'aménagement du site ira à son terme et que les propos contenus dans ce courrier pourraient relever du délit d'injure raciale.

Je n'évoque pas les injures, menaces ou diffamations envers les élus, car, à ce moment-là, aucune information sur de tels agissements ne m'a été remontée.

Mes propos sont repris dans deux articles de presse du 25 janvier, l'un d'*Ouest-France*, l'autre de *Presse Océan*.

Au moment de partir, le maire me remet la copie d'un courrier adressé personnellement au préfet, alors Didier Martin. Dans ce courrier, daté du 23 janvier, il évoque pour la première fois un manque de soutien de l'État pour la construction du Cada ainsi que des actes d'intimidation à l'encontre de l'équipe municipale. En pratique, il demande au préfet de faire ce que je venais de faire spontanément, avant d'avoir pris connaissance de ce courrier, à savoir soutenir ce projet de l'État et dénoncer devant la presse les agissements de l'extrême droite.

En lien avec le directeur général de France d'Aurore, deux réunions sur le dossier du Cada sont organisées le vendredi 10 février : l'une sur le site actuel des œuvres sociales d'EDF d'hébergement des migrants, avec le collectif des Brevinois attentifs et solidaires, qui réclament également un soutien ; l'autre, en mairie, avec le maire et quelques membres de la municipalité. Le commandant de la compagnie de gendarmerie participe également à cette deuxième réunion.

Au cours de la réunion avec le collectif des Brevinois attentifs et solidaires, je les incite à ne pas organiser leur manifestation aux mêmes heures que celle qui est prévue par le collectif anti-Cada, pour éviter les risques d'affrontement, ce qu'ils acceptent.

Au cours de la réunion en mairie, le maire et les adjoints présents mentionnent des courriels envoyés aux enseignants et aux parents d'élèves, des tracts distribués devant l'école et des articles injurieux sur des sites internet, notamment le site ripostelaique.com. De plus, ils évoquent les manifestations récentes de l'automne.

Le commandant de gendarmerie et moi-même rappelons à nos interlocuteurs qu'il convient de distinguer ce qui relève de la liberté de manifestation et de la liberté d'expression. Ainsi, on a le droit d'être opposé à la création d'un Cada comme à tout autre projet important et de manifester pacifiquement pour le faire savoir, de tracter sur la voie publique pour faire connaître son opposition. Toutefois, il est impératif de déposer plainte en gendarmerie si des écrits, des articles, ou des propos contiennent des menaces, des injures ou des propos diffamatoires.

Nous leur rappelons également que, malheureusement, ce dernier type d'agissements est désormais très fréquent, que les enquêtes sont généralement assez longues, l'identification des auteurs sur les réseaux sociaux difficile, et la caractérisation des infractions compliquée.

Depuis les débuts du durcissement de l'opposition au Cada, la gendarmerie est pleinement mobilisée pour pacifier la commune. Elle intervient sur chaque événement lié au mouvement anti-Cada, même si la police municipale est déjà présente. Toutes les plaintes déposées en gendarmerie ou les signalements de fait potentiellement délictueux – menaces, injures, appel à la haine – émanant de personnes, d'associations ou d'institutionnels dans cette affaire font l'objet d'un traitement. Cela a aussi bien été le cas avant cette réunion du 10 février qu'après. Les personnes distribuant des tracts font l'objet d'un contrôle et d'un relevé d'identité. À la date du 10 février, trois procédures sont déjà en cours pour des faits de diffamations ou d'injures, parfois même sans plainte formelle.

Les représentants de parents d'élèves et la directrice de l'école de la Pierre Attelée sont entendus dès le mois de janvier et réunis en mairie le 27 janvier 2023 en présence du commandant de brigade. Ce dernier leur rappelle ainsi qu'aux élus la nécessité de prévenir plus systématiquement et sans délai la gendarmerie de tout fait lié à la contestation du Cada.

La situation du Cada, devenue une préoccupation essentielle de l'État local, est analysée à partir de décembre 2022 à chacune des réunions des forces de sécurité, en sous-préfecture, soit toutes les deux semaines, sous ma présidence.

Au cours de la réunion du 10 février, le maire mentionne le vote en conseil municipal, trois jours auparavant, d'une motion de soutien aux migrants, en présence d'opposants. La brigade de gendarmerie, qui a été prévenue, était postée à proximité, afin d'intervenir en cas de nécessité. Les règles d'intervention en cas de contestation – le vote du huis clos – ont été rappelées au maire. Les opposants ne sont pas intervenus ; le conseil s'est tenu normalement.

Nous avons appris ultérieurement que le maire, à défaut de déposer formellement une plainte, a fait un signalement par écrit au procureur de la République de Nantes le 15 février, dans lequel il fait état de différents écrits, tracts et messages sur les réseaux sociaux, qui contestent avec virulence l'implantation future du Cada et qui contiennent des propos violemment anti-migrants.

Toutefois, à ce moment-là, aucune alerte particulière relative à des menaces immédiates portant sur l'intégrité physique des élus de la commune ne nous est parvenue.

Le samedi 25 février, une nouvelle manifestation a lieu, sur l'initiative du collectif anti-Cada, rebaptisé « Préservation de la Pierre Attelée », l'après-midi devant la mairie, qui, comme les précédentes, a fait l'objet d'une déclaration. À son tour, le collectif des Brevenoises attentifs et solidaires organise une manifestation, déclarée également, mais pour le samedi matin. Or la présence de militants d'ultragauche est annoncée pour une manifestation dans l'après-midi, qui n'a pas été déclarée ; de même, la présence de manifestants d'ultradroite est annoncée dans la manifestation de l'après-midi. Aussi, les services de l'État ont demandé au maire de prendre un arrêté de police visant à bien séparer les lieux de manifestation, ce qu'il fait le 23 février.

En présence de mon collègue sous-préfet de permanence départementale, sur consigne explicite du préfet, et du général commandant la région de gendarmerie, trois unités de forces mobiles sont nécessaires pour protéger la mairie, pour tenter d'éviter les affrontements et pour séparer les ultras. Près de 900 manifestants pro-Cada sont présents le matin dans le calme ; quelque 380 manifestants anti-Cada sont présents l'après-midi, dont 80 militants d'ultradroite. Quelque 200 militants d'ultragauche l'après-midi tentent de forcer le barrage policier et attaquent violemment les forces de l'ordre.

La semaine du lundi 20 mars 2023 est une particulièrement difficile. L'opposition à la réforme des retraites, déjà bien installée au fil des manifestations successives, notamment à Nantes et Saint-Nazaire, se durcit.

Dans la nuit du 20 au 21 mars, j'accompagne les forces de l'ordre qui cherchent à libérer un appontement occupé, afin de permettre le débarquement de carburant destiné au pipeline alimentant la région parisienne.

Le 22 mars, le pont de Saint-Nazaire est coupé la plus grande partie de la journée et les installations de signalisation ont été dégradées – le coût des dégradations est estimé à 800 000 euros.

Le 23 mars, une manifestation à Saint-Nazaire vire à l'émeute ; la sous-préfecture, assiégée, manque de peu d'être envahie. Elle est épargnée *in extremis* grâce à des renforts venus en urgence de Nantes, les locaux municipaux nazairiens sont dégradés, alors même que la manifestation à Nantes est également extrêmement violente.

Le 22 mars, en tout début de matinée, alors que les gendarmes de la compagnie de Pornic tiennent le milieu du pont pour tenter d'empêcher son occupation totale, j'apprends que les véhicules du maire de Saint-Brevin-les-Pins ont été incendiés ainsi qu'une partie de son domicile, où se trouve aussi son cabinet médical, qui a été touché par les flammes. Le maire effectue sa déposition auprès de la brigade de recherche de Saint-Brevin-les-Pins. Dès la fin de celle-ci, je l'appelle, soit un peu avant 11 heures. Notre conversation dure un quart d'heure. Je sens qu'il est choqué, mais qu'il reste cohérent au cours de notre entretien, qui porte sur les faits, mais également sur des hypothèses concernant les auteurs. Je lui apporte mon soutien. Le préfet, quant à lui, l'appelle dans l'après-midi.

À ce jour, cet incendie n'a pas fait l'objet d'une quelconque revendication. L'enquête confiée à la section de recherches de Nantes n'a permis d'en identifier ni les auteurs ni les motifs.

Dans les jours qui ont suivi, la gendarmerie met en place une protection renforcée du domicile du maire, dans les conditions que j'ai rappelées dans le courrier que je lui adresse le 11 avril, en réponse à son courrier du 7 avril : inscription au logiciel d'alerte prioritaire de son domicile déclenchant une intervention immédiate en cas d'alerte, intensification des contacts réguliers avec le commandant de brigade et patrouilles régulières devant son domicile.

Le 24 mars, je me rends à une inauguration à Pornic, en présence de nombre d'élus, notamment de parlementaires. Dans les conversations, la situation de Saint-Brevin-les-Pins est bien sûr évoquée, ainsi que le contexte national sur la réforme. Contrairement à ce que je pensais, les communes étant assez proches, le maire de Saint-Brevin-les-Pins n'est pas présent.

Les manifestations violentes se poursuivent au cours des semaines suivantes, à raison d'une par semaine jusqu'au 1^{er} mai.

Le 28 mars une réunion est organisée à la demande du commandant de compagnie, en présence du maire et de plusieurs élus, sur la question de leur sécurité, à la suite des propos tenus dans la presse sur le manque de soutien de l'État. Un point est fait avec le maire sur les procédures en cours pour les diverses plaintes, signalements et faits constatés. C'est à cette occasion que Yannick Morez évoque des courriers qu'il a reçus plus tôt, dont il a fait mention dans son courrier au procureur de Nantes le 15 février. Les gendarmes lui en demandent communication.

Le matin du vendredi 7 avril, je reçois un courriel, adressé par son directeur de cabinet, contenant une lettre du maire, dans laquelle il demande une protection comparable à celle dont bénéficie le maire de Bélâbre dans l'Indre. J'évoque ce sujet avec le préfet dans l'après-midi, à Nantes, où je suis présent pour une réunion. Nous convenons des termes de la

réponse, que je partage avec le commandant de compagnie, et que j'adresse au maire, le lendemain du lundi de Pâques, le mardi 11 avril.

Ensuite, je me rends à une table ronde, au cours de laquelle je dois intervenir, relative à la protection des élus et organisée dans la commune du Pouliguen sur l'initiative du sénateur du département de Loire-Atlantique. Le maire de Saint-Brevin-les-Pins devant témoigner, c'est l'occasion d'évoquer oralement son courrier. Dans son témoignage, le maire de Saint-Brevin-les-Pins se plaint du manque de soutien de l'État en général et de moi-même en particulier. Au moment où je prends à mon tour la parole, Yannick Morez, invoquant une obligation, quitte la réunion. C'est la dernière fois que je l'ai vu, avant qu'il n'adresse sa lettre de démission.

Dans mon courrier du 11 avril, en réponse à sa lettre du 7 avril, après lui avoir indiqué qu'il disposait déjà de la même protection que celle du maire de Bélâbre, dont je rappelle les modalités, je lui indique que l'évaluation de la menace qui pèse sur lui-même et sa famille va être réactualisée, à la suite de sa demande, par la gendarmerie. En effet, avant toute demande de ce type, une évaluation doit permettre de caractériser le danger encouru, relevant d'informations obtenues dans un cadre administratif, voire judiciaire dans les enquêtes en cours.

La compagnie de gendarmerie le relance par courriel le 15 avril pour une rencontre dans le cadre de sa protection et de celle de son domicile, notamment pour réaliser un diagnostic de la cellule de protection technique contre la malveillance, qui a déjà été proposé oralement après l'incendie du 22 mars. Cette mesure suppose l'accord exprès de la personne concernée. En l'absence de réponse, Yannick Morez est relancé oralement par le commandant de compagnie le 6 mai à une exposition temporaire au musée de la Marine de Saint-Brevin-les-Pins.

Une nouvelle manifestation a lieu le samedi 29 avril à Saint-Brevin-les-Pins. L'adjoint à la sécurité et la gendarmerie ont des contacts le mardi 25 avril, puis le maire publie un arrêté de police, assez semblable à celui qui a paru à l'occasion de la manifestation du 25 février, pour réglementer la manifestation sans l'interdire. Conformément aux consignes du préfet, je suis présent, toute la journée, avec le procureur de la République, le général de gendarmerie et l'adjoint à la sécurité. Deux unités de forces mobiles sont mobilisées pour assurer la protection de la mairie, comme le 25 février, et séparer la manifestation déclarée du collectif de la Pierre Attelée de celles des militants d'ultragauche.

Le collectif des Brevinois attentifs et solidaires a également prévu une manifestation, sous forme de pose de première pierre devant le site du futur Cada. Le rassemblement a donc lieu assez loin de la mairie pour éviter tout risque de contact avec le collectif anti-Cada. Je salue à cet égard leur sens des responsabilités.

Quelques affrontements très brefs ont lieu en ville lorsque les ultras des deux camps se rencontrent, mais ces derniers sont très vite séparés par les forces de l'ordre. Une voiture appartenant manifestement à un opposant au Cada, identifiée par la présence de banderoles, est brûlée par l'ultragauche. Devant la mairie, environ 240 manifestants anti-Cada sont présents. Les forces de l'ordre qui font barrage sont agressées à plusieurs reprises par l'ultragauche. Environ 300 personnes tentent de parvenir devant la mairie pour affronter les manifestants du collectif, qui sont un peu plus d'une centaine et qui sont soutenus par plus d'une centaine de manifestants d'ultradroite.

Depuis cette date et sur cette affaire, seuls quelques tags des deux camps ont été à déplorer dans la ville.

À chaque étape de ce dossier, et particulièrement depuis que la situation s'est fortement durcie à la toute fin de l'année 2022, les services de l'État, chacun dans leur rôle, le préfet et le sous-préfet dans leurs missions respectives, les forces de l'ordre et particulièrement la gendarmerie départementale, ainsi que l'opérateur désigné pour gérer le dossier ont été constamment présents et ont consacré énormément de temps et d'énergie à la gestion de cette affaire. À toutes les étapes, il a été rappelé qu'il s'agissait d'un sujet qui relevait de la compétence de l'État et était porté par l'État local, qui s'est constamment investi.

La commune en général assez tranquille de Saint-Brevin-les-Pins a certes été secouée par cette affaire, mais elle n'a jamais été laissée seule dans les difficultés, comme le démontre cet exposé un peu long, qui semble néanmoins nécessaire pour vous permettre de bien mesurer l'investissement des autorités étatiques.

M. Hussein Bourgi. – Monsieur le sous-préfet, à combien de réunions publiques organisées dans la commune de Saint-Brevin-les-Pins après le 11 mars 2021, date à laquelle vous avez annoncé le nouveau projet de Cada, avez-vous participé aux côtés du maire ?

Quelle forme a pris votre soutien au maire de Saint-Brevin-les-Pins ? Vous avez mentionné des appels téléphoniques. L'un de vous s'est-il rendu dans la commune de Saint-Brevin-les-Pins après l'incendie qui a touché le domicile, le cabinet médical et les véhicules du maire et de sa famille ?

Monsieur le sous-préfet, à quelle fréquence avez-vous informé le préfet de l'évolution de la situation ?

A quelle fréquence avez-vous informé le ministre de l'intérieur – si vous l'avez fait – des faits survenus à Saint-Brevin-les-Pins avant l'incendie ?

Quels enseignements tirez-vous l'un et l'autre de ces événements ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France. – Je veux revenir sur deux sujets évoqués lors de l'audition du maire de Saint-Brevin-les-Pins.

D'abord, monsieur le sous-préfet, sans les qualifier, vous avez évoqué les tracts qui, selon les dires du maire, étaient suffisamment choquants, voire abjects, pour faire l'objet de poursuites. Les poursuites que vous avez mentionnées font-elles référence à ces tracts ?

Ensuite, vous avez évoqué à plusieurs reprises la réévaluation de la menace et des risques pesant sur les élus et sur le maire en particulier. Les différentes manifestations et la forme qu'elles ont prise dans le temps, ainsi que l'exercice de violences répétées me semblent constituer un faisceau d'éléments suffisant pour établir qu'une menace pesait sur le maire. On devait pouvoir imaginer que ces actes pourraient un jour déboucher sur une violence commise à l'endroit du maire. Or la réévaluation paraît relativement tardive. Vous avez mentionné le mois d'avril, soit plusieurs jours après que les événements et notamment l'incendie se sont produits.

À partir de quels éléments le sous-préfet, le préfet, mais aussi le commandant de gendarmerie peuvent-ils considérer qu'une protection rapprochée devient nécessaire ? Quelle forme prend cette protection rapprochée des élus ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous nous interrogeons sur le comportement de l'État à partir du mois d'octobre 2022, qui voit naître les tensions, les premières manifestations et les campagnes d'hostilité, y compris sur les réseaux sociaux et sur le site ripostelaique.com.

Le 23 janvier 2023, le maire vous a adressé un premier courrier, monsieur le préfet, pour faire état de menaces et vous demander votre soutien ; quelle réponse avez-vous apportée ?

Est-il exact qu'une réunion s'est tenue, réunissant le sous-préfet et la gendarmerie, au cours de laquelle les événements ont été banalisés ?

Ensuite, le conseil municipal a été envahi, des tracts haineux ont été distribués et, le 15 février, le parquet a été saisi, sans donner de réponse semble-t-il. Le 22 mars, l'attentat criminel a été commis. Le 7 avril, une demande de protection a été formulée. Puis, une demande pour interdire une manifestation a été émise et refusée. Tous ces éléments ont conduit à l'envoi d'une lettre de démission.

Qu'avez-vous fait concrètement pour protéger et accompagner le maire lorsque la tension montait, que les propos et les menaces devenaient de plus en plus caractérisés, mais aussi après la survenue de l'attentat criminel ? Quelle réponse avez-vous apportée au maire lorsqu'il vous a sollicités ?

Mme Maryse Carrère, présidente de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France. – Le maire vous a demandé d'interdire une manifestation ; quels motifs vous ont poussé à répondre négativement ?

Vous avez évoqué des mesures prises par la gendarmerie pour protéger le maire après l'incendie ; pourriez-vous les détailler ? On sait que la réponse à la demande de protection rapprochée formulée par le maire a fait l'objet de délais d'attente.

Quels liens avez-vous entretenus avec le procureur sur le dossier de Saint-Brevin-les-Pins ? Avez-vous eu des discussions sur le sujet ? La justice a-t-elle été saisie ?

M. Didier Marie. – Dès lors que le projet de Cada a été contesté, pourquoi les services de l'État ne se sont-ils pas associés systématiquement à l'opérateur pour toutes les réunions publiques ? Avez-vous organisé des réunions publiques spécifiques pour tenter d'informer les habitants de Saint-Brevin-les-Pins mieux qu'ils ne l'étaient ?

Quelles est la nature des mesures de sécurité mises en place après l'incendie ? De façon plus générale, de quel arsenal disposez-vous pour faire face à une demande de protection émise par un élu ?

Lors de son audition, le maire a indiqué que la gendarmerie, vous-même monsieur le sous-préfet, ainsi que les services de l'État, ne pouviez enregistrer de plainte ni interdire les manifestations, au nom de la liberté d'expression. Pourriez-vous revenir sur ces éléments ?

Mme Nadine Bellurot. – Permettez-moi de commencer par adresser mes pensées à Laurent Laroche, maire de Bêlâbre, commune située dans le département de l’Indre. Il est lui aussi confronté à une future installation de Cada et a reçu des menaces, proférées contre lui et sa famille, a fait l’objet de nombreuses intimidations et a témoigné de cette violence.

Les décisions relatives à l’installation d’un Cada dans une commune relèvent de l’État ; comment sont-elles prises ? Recevez-vous de l’administration centrale ou des cabinets une circulaire ou une méthodologie à suivre quant à ces installations ? Une fois la décision prise, ne revient-il pas à l’administration de bien accompagner les efforts de communication portant sur l’installation, au sein de la commune concernée ? On constate et on entend souvent que la commune finit par gérer seule l’installation en termes de communication auprès de sa population et peut se retrouver démunie face à une montée en puissance de l’hostilité. Une information est-elle émise par l’administration centrale ? Des échanges ont-ils lieu entre vos collègues et les communes concernées ? Échangez-vous entre vous pour développer une pratique cohérente et une méthode d’accompagnement des élus dans ces situations difficiles, voire dramatiques ?

M. Éric Kerrouche. – En général, l’installation d’un Cada peut poser des difficultés mais celles-ci sont d’autant moins nombreuses que l’implication des services de l’État a été forte. Je pense à certains cas, en Auvergne notamment, dans lesquels des manifestations ont eu lieu mais l’hostilité s’est calmée et les Cada ont fini par être particulièrement bien intégrés. Comment expliquer l’échec de ce transfert de Cada dans la commune de Saint-Brevin-les-Pins ? S’agit-il d’un échec collectif ? S’agit-il d’un échec de l’implication des services de l’État ? Comment procéderiez-vous si c’était à refaire ?

Monsieur le sous-préfet, vous avez évoqué une inauguration pendant laquelle vous vous êtes étonné de ne pas voir le maire de Saint-Brevin-les-Pins, ce qui peut paraître surprenant. À quelle fréquence échangez-vous avec le maire afin de l’accompagner ?

Mme Françoise Gatel. – Nous sommes ici pour comprendre et tirer les leçons de cette affaire, pour empêcher que d’autres cas ne surviennent. Je voudrais revenir sur la manière dont ce projet de réimplantation de Cada a été géré. Ces centres constituent souvent des sujets difficiles même si, à Saint-Brevin-les-Pins, aucune question ne se posait alors qu’une structure d’accueil des demandeurs d’asile était installée depuis longtemps.

Une étude d’impact permettant d’apprécier les risques de débordement a-t-elle été produite ? Une sorte de comité de pilotage a-t-il été constitué ? Il aurait pu rassembler à la fois l’État, l’opérateur auquel l’État avait délégué l’installation du Cada, des élus mais aussi des représentants de l’éducation nationale. En effet, le nouveau site choisi se trouve à proximité d’une école et toute implantation près d’une école soulève des questions et des peurs qu’il faut savoir traiter pour éviter que la situation ne s’aggrave. De plus, j’ai cru comprendre que la directrice de l’école avait aussi fait l’objet de menaces.

Je voudrais également évoquer les événements qui se sont produits à Callac, en Bretagne. Une association avait le projet d’installer un « Cada privé », qui a fait l’objet d’une instrumentalisation politicienne effrayante. Le risque de contamination et d’exportation vers Saint-Brevin-les-Pins de cette situation qui dégénérerait a-t-il été évalué ? Apparemment, parmi les manifestants d’extrême droite qui étaient venus à Callac et instrumentalisaient les peurs, se trouvait l’un des organisateurs ou un membre actif des manifestations ayant eu lieu ensuite à Saint-Brevin-les-Pins.

M. Joël Guerriau. – Proche du maire de Saint-Brevin-les-Pins, je vis très mal le fait qu’il ait été amené à démissionner et je suis cette audition avec beaucoup d’attention car il est important que nous puissions comprendre comment on a pu en arriver là.

Monsieur le préfet, vous êtes en poste depuis le 30 janvier et je sais combien vous êtes disponible car j’ai eu l’occasion de vous croiser sur le terrain vingt-sept fois en trois mois, ce qui n’est pas rien.

Monsieur le sous-préfet, vous avez répondu à mon appel lorsque j’ai organisé le 7 avril cette réunion avec les élus de Loire-Atlantique. Ce qui ressortait de cette réunion, pendant laquelle Yannick Morez a apporté son témoignage, c’était le sentiment d’impunité et le fait que les élus présents ressentaient une frustration car les plaintes déposées étaient classées sans suite. Cette frustration est lourde de conséquences.

Que s’est-il passé à partir du courrier adressé le 15 février au procureur de la République ? Une enquête préalable a-t-elle été engagée ? Toutes les mesures ont-elles été prises pour essayer de retrouver l’auteur des menaces ? La meilleure des préventions est de mettre fin à tout risque d’aggravation et, en cas de menaces, il faut en rechercher les auteurs le plus vite possible, afin d’éviter qu’ils ne passent à l’acte. Dans ce cas, malheureusement, le pire est arrivé.

M. André Reichardt. – J’ai participé à l’audition du maire de Saint-Brevin-les-Pins et je vous ai écoutés ce soir. Nous serons d’accord sur au moins un élément : vos visions respectives de la chronologie, qui semblent proches, montrent bien la longueur et la durée de cette montée en puissance de l’affaire, qui a abouti à cette décision de démission.

Tout au long de cette période, différents partenaires ont été mobilisés. Je note la présence de l’opérateur, dont vous dites qu’il était partout. L’opérateur étant censé représenter l’État, je ne suis pas sûr qu’il ait toujours été considéré en tant que tel, y compris par le conseil municipal, voire par le maire. D’autres acteurs ont été signalés par le maire, dont la gendarmerie, qui a été sollicitée par le sous-préfet.

J’ai été maire et élu local pendant plus de deux décennies. Ne pensez-vous pas que le rôle de l’État, compte tenu de la durée de l’affaire, aurait été de se tenir humainement aux côtés de ce maire ? Lors de son audition, j’ai entendu un maire perturbé et je me mettais à sa place. Je me demandais où étaient le préfet et le sous-préfet dans son récit. Certes, l’opérateur était présent mais, en tant que maire, on se tourne vers le préfet et le sous-préfet pour leur dire : « venez à mon secours ». Je n’ai pas eu le sentiment que le préfet et le sous-préfet aient été perçus comme ayant été suffisamment présents par le maire de Saint-Brevin-les-Pins. J’aimerais vous entendre à cet égard.

M. Philippe Bonnecarrère. – L’accueil des migrants constitue un sujet très difficile, que notre commission est souvent amenée à suivre. Vous avez des instructions ministérielles pour accueillir les migrants à travers l’ensemble des territoires français, pour éviter une concentration dans certaines zones, ce qui relève du bon sens. Nous comptons un certain nombre de cas comme celui de Saint-Brevin-les-Pins, même si tous ne connaissent pas des conséquences aussi dramatiques. Madame Gatel a cité la commune de Callac, madame Bellurot faisait référence à Bélâbre et je pourrais évoquer d’autres cas, en particulier dans le département que je représente.

Avez-vous d'autres projets d'installation de Cada dans le département de Loire-Atlantique ? Y a-t-il eu notamment une demande d'installation de Cada « en diffus », ce qui paraît être recommandé aujourd'hui ?

Certains capteurs auraient-ils pu vous permettre de mieux mesurer le niveau de difficulté et de désarroi du maire ? Nous sommes confrontés à un sujet qui était public. Je me souviens que, dans le cadre d'un débat organisé par Public Sénat sur le sujet migratoire, un reportage sur Saint-Brevin-les-Pins avait été diffusé et nous avons assisté à une intervention en direct d'une habitante de la commune, dont la virulence m'avait frappé. J'avais regardé ce qui se disait dans la presse et on voyait bien que la situation était très connue localement. Je suis également frappé par l'idée que le maire de Saint-Brevin-les-Pins était président de l'intercommunalité et qu'il devait, à ce titre, avoir une relation assez directe avec son sous-préfet ou avec son préfet. L'adjoint à la sécurité, qui a géré le dossier au quotidien, est aussi conseiller départemental ; le département aurait pu offrir un relais possible. La gendarmerie aurait pu également jouer ce rôle. Certaines personnes vous ont-elles mis en garde et alertés sur le fait que le maire était en difficulté et que son conseil municipal était sous pression ? Au-delà des manifestations publiques, il ne faut pas oublier la pression du quotidien, celle que subit un maire médecin généraliste quand il est interpellé par sa population.

M. Fabrice Rigoulet-Roze. – En ce qui concerne l'interdiction de la manifestation, je vous confirme que j'ai été destinataire d'un courriel daté du 17 avril du maire de Saint-Brevin-les-Pins, me demandant d'interdire la manifestation programmée pour le 29 avril. Ce message insiste sur trois points. D'abord, de manière générale, le maire souhaite que la ville ne soit plus le lieu d'expression de haines, ce qui a été le cas lors des manifestations précédentes. Dans un deuxième temps, il évoque le risque de commission de troubles à l'ordre public, ce qui est fondamental. Enfin, il mentionne les conséquences économiques potentielles puisque le 29 avril tombe pendant le week-end du 1^{er} mai, moment important pour une station balnéaire.

Comme pour toute manifestation, mais plus encore dans ce cas, j'ai fait procéder à une analyse de la situation par mes services. Je rappelle que le principe est la liberté de manifestation et que l'interdiction doit rester l'exception, aux termes de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure. Au vu de l'analyse de mes services, à partir du moment où une contre-manifestation était organisée, il y avait potentiellement des risques de troubles à l'ordre public. Mais je rappelle que les conditions d'interdiction sont strictement définies par le code : à la fois le trouble à l'ordre public, le fait qu'on ne puisse pas les contrôler et l'incapacité d'y faire face en matière de dispositif. Selon l'analyse de mes services – à laquelle je souscris –, sur le fond, nous n'étions pas dans un cadre permettant d'arrêter légalement la manifestation...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Un mois après l'incendie !

M. Fabrice Rigoulet-Roze. – ... *a fortiori* parce que la manifestation avait été déclarée par un collectif, auquel s'adjoignaient, il est vrai, des militants venus de l'extérieur de la commune et du département. Aux termes du code général des collectivités territoriales (CGCT), lorsque la police d'État n'est pas présente, c'est à l'autorité de police concernée d'autoriser ou d'interdire une manifestation. En l'espèce, sur le territoire d'une seule commune, il s'agissait de l'autorité municipale, et j'ai préféré assumer la non-interdiction au nom de l'État plutôt que de solliciter le maire *via* une mise en demeure sur le fondement du CGCT, pour interdire la manifestation, sur le fondement d'une analyse qui ne me semblait pas fondée en droit. De plus, j'aurais dû le mettre en demeure et, le cas échéant, me substituer s'il

n'avait pas fait droit à cette mise en demeure. C'est la raison pour laquelle j'ai préféré assumer au niveau de l'État la non-interdiction. En revanche, j'ai pris toutes les mesures pour que la manifestation puisse être organisée et gérée du point de vue de l'ordre public, y compris en articulation avec la mairie, puisque la manifestation a fait l'objet d'une préparation le 25 avril.

En ce qui concerne l'information du cabinet du ministre, elle a été constante, notamment à partir du moment où nous avons mobilisé des forces en renfort, car nous devons rendre compte de leur utilisation. L'information des instances parisiennes s'est faite à l'issue de chacune des deux manifestations, sachant que l'usage de la force a été plus significatif le 29 avril que le 25 février, puisqu'il n'y avait pas eu alors d'usage de moyens lacrymogènes.

M. Hussein Bourgi. – Il n'y a pas eu de signalement avant l'incendie ?

M. Fabrice Rigoulet-Roze. – Pas de signalement autre que le compte rendu de la manifestation du 25 février.

M. Michel Bergue. – Il y a eu aussi un compte rendu pour la manifestation du 11 décembre.

M. Fabrice Rigoulet-Roze. – Je n'étais pas encore en poste, je vous laisse compléter, monsieur le sous-préfet.

M. Michel Bergue. – Chaque manifestation significative a fait l'objet d'un compte rendu à Paris, celle du 11 décembre et celle du 25 février. Et puis celle du 29 avril, après l'incendie.

M. Fabrice Rigoulet-Roze. – Nous avons aussi produit une information factuelle après la commission de l'incendie le 22 mars.

En ce qui concerne les mesures de sécurité prises après le 22 mars, elles ont été consolidées dans ce que les gendarmes appellent un « ordre de conduite », qui a été adressé à l'ensemble des militaires pour préciser les choses. L'ordre de conduite date du 25 mars. Ces mesures de renforcement ont porté à la fois sur la personne du maire mais également sur celles de six adjoints de la mairie. Elles ont consisté en un passage systématique de toutes les patrouilles, soit au moins quatre fois par jour, devant les domiciles du maire et des adjoints, au-delà des patrouilles qui avaient lieu sur des sites déjà surveillés.

De plus, leurs domiciles ont été inscrits au fichier de sécurisation des interventions et de protection (SIP) de la gendarmerie, ce qui permet notamment, lorsque le 17 est appelé, de pouvoir identifier informatiquement l'origine de l'appel et d'émettre un signalement spécifique. Par ailleurs, l'ensemble des élus, et notamment le maire, les gendarmes, le commandant de compagnie comme le commandant de brigade avaient donné leurs numéros de portables.

Enfin, les contacts réguliers ont été renforcés, ce qui s'est traduit par l'organisation d'un certain nombre de réunions consacrées à la sécurité, notamment celle qui s'est tenue le 28 mars. Ces points ont donc fait l'objet d'une formalisation dans un ordre opérationnel de la gendarmerie, pour que l'ensemble de ces préconisations puissent être mises en œuvre.

J'en viens au sentiment d'impunité. On peut en effet ressentir cela lors de nos visites. Depuis mon arrivée en Loire-Atlantique, à chaque fois que je rencontre un phénomène de cette nature, j'incite les personnes à déposer plainte, qu'elles soient maires ou autres, fonctionnaires des forces de sécurité par exemple. Ainsi, les faits peuvent être judiciairisés et une réponse pénale peut être apportée, le cas échéant, lorsque la qualification des faits est avérée et fait l'objet d'une enquête. Du point de vue de l'État administratif, la consigne que je donne à chacun de mes collaborateurs est d'inciter chaque personne qui a le sentiment d'être menacée ou qui fait l'objet de menaces de déposer plainte.

Il est vrai que ces événements interrogent. Il faut toujours se demander comment on aurait pu faire mieux et comment on pourrait faire mieux. Une mesure peut être mise en place à l'échelle territoriale, sans forcément nécessiter de changement de texte. Nous avons un état-major de sécurité, qui réunit à la fois les parquets – on en compte deux en Loire-Atlantique –, l'ensemble des services issus des forces de l'ordre et l'ensemble du corps préfectoral. Cet état-major se réunit tous les deux mois et j'ai indiqué que je souhaitais à présent qu'un point soit systématiquement inscrit à l'ordre du jour concernant les procédures déposées qui relèvent de l'autorité judiciaire, l'état des menaces et, le cas échéant, l'évaluation de la menace ou sa réévaluation. Toutes les autorités concernées et tous les services sont présents lors de ces réunions. Cette inscription à l'ordre du jour permet d'avoir une vision globale des sujets et de la partager, en particulier avec les associations d'élus. À charge ensuite pour les services d'enquête, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, d'être tenus informés des enquêtes les concernant.

J'en viens aux capteurs. À partir du moment où le résultat est la démission d'un maire, nous devons nous interroger. Je suis allé à la rencontre de tous les élus, de tous les parlementaires et des présidents d'associations. J'ai également organisé des rencontres avec l'ensemble des maires sous forme de webinaires. Les capteurs peuvent être situés au-delà des services de l'État et de renseignements.

Du point de vue des services de renseignements administratifs, nous n'avons pas reçu d'informations spécifiques portant sur des menaces pesant sur l'intégrité du maire ; j'insiste donc de nouveau, au passage, sur la nécessité de judiciariser le sujet sous forme de dépôt de plainte ou de signalement au parquet.

En revanche, je vous confirme qu'au cours des tous les entretiens de présentation que j'ai conduits, aucun élément particulier ne nous est parvenu.

Pour autant, la situation n'est pas satisfaisante. Si nous n'avions pas été dans un contexte très prenant, très engageant, y compris en matière d'ordre public, mon réflexe aurait été d'aller voir le maire. Cela aurait été le meilleur moyen de percevoir en direct ses difficultés et celles de son entourage, d'anticiper aussi sa volonté de démission. Je ne l'ai pas anticipée parce que je n'en ai pas eu la possibilité. Nous avons échangé, notamment le jour de l'incendie, et je lui ai indiqué être à sa totale disposition. Je n'ai pas été sollicité de nouveau. Ce n'est pas satisfaisant, la situation est tout sauf anodine et ne peut laisser indifférent. Rétrospectivement, je me dis que si j'avais pu percevoir en direct ces éléments, j'aurais pu anticiper sa démission et approfondir avec lui certaines choses.

En ce qui concerne le rôle de l'État, je maintiens que nous avons été attentifs. Manifestement, cela n'a pas été suffisamment ressenti comme tel par le maire de Saint-Brevin-les-Pins, et je respecte ce sentiment, mais j'ai été attentif. Nous avons eu deux

échanges directs et j'ai souhaité le soutenir, y compris dans le cadre du montage et de la constitution d'un dossier de Cada compliqué.

Dès que j'ai été sollicité par le maire par le biais de ce courriel relatant ses échanges avec le collectif anti-Cada, j'ai souscrit à l'engagement de faire en sorte que la préfecture au niveau départemental reçoive le collectif anti-Cada. C'est le sens de l'appel que j'ai demandé à mon secrétaire général de passer le 4 avril, en direct et en mon nom propre, pour dire au maire que nous allions honorer cet engagement et organiser cette réunion. J'ai été attentif, y compris pour ce qui concerne cette dimension, sur le fond du dossier comme sur son accompagnement. En tout cas, j'ai essayé de l'être.

M. Michel Bergue. – En ce qui concerne le nombre de réunions publiques, un choix avait été fait dès l'origine par la mairie de les limiter à la population directement concernée par le nouveau lieu d'implantation. Je rappelle qu'il existe déjà un centre accueil dans un quartier de Saint-Brevin-les-Pins et qu'il s'agissait d'un transfert de cette population. Les demandeurs d'asile ou les migrants présents depuis plusieurs années n'ayant jamais posé de problème, le choix a été fait par la commune, avec l'opérateur, d'avoir des réunions très localisées. Ainsi, dans un premier temps, en raison de l'absence de contestation lors de ces réunions, l'opérateur a mené les discussions consistant à expliquer le projet. *A priori*, ces réunions ne nécessitaient donc pas l'intervention d'un membre du corps préfectoral.

Le premier contact que j'ai eu avec le maire sur ce sujet a eu lieu le 11 mars 2021 et, quatre jours plus tard, dans une autre commune de l'arrondissement, un projet de création d'une ferme destinée à des sortants de prison avait généré une émotion forte et une manifestation. Le maire m'ayant demandé d'aller expliquer le projet avec les services de l'administration pénitentiaire, j'ai tenu une réunion, qui a été houleuse, quatre jours après avoir averti le maire de Saint-Brevin-les-Pins que nous allions transférer le Cada. Depuis lors, il m'est arrivé fréquemment de tenir des réunions publiques avec les élus, quand ils me sollicitent pour les accompagner. J'en ai tenu avec le maire de Pornic, quand nous avons présenté la modification du plan local d'urbanisme (PLU), mais aussi avec des habitants de la commune de Saint-Nazaire sur des questions de sécurité qui sont prégnantes. Au cours de cette dernière réunion, j'ai entendu des propos choquants. Pendant toute une période, les discussions n'étaient pas de ce type à Saint-Brevin-les-Pins et, lorsque la contestation a commencé à surgir et que j'en ai été avisé, j'ai invité les opposants à une réunion d'explication. Je vous ai décrit la suite des contacts que j'ai eus sur le sujet.

Il faut considérer deux aspects dans les manifestations et la montée en puissance des problèmes à Saint-Brevin-les-Pins. D'abord, un collectif, composé de personnes locales, s'est opposé à l'installation du Cada sur ce site. Ensuite, il y a eu une forme de récupération. Après ce qui s'était passé à Callac, un certain nombre de militants régionaux ou nationaux se sont joints aux personnes du collectif. Les premières manifestations avaient été assez pacifiques et avaient rassemblé un petit nombre de personnes. Les suivantes ont davantage rassemblé et nous étions non plus dans la concertation mais dans la contestation dure. Nous avons pris les mesures nécessaires pour que ces manifestations se déroulent le mieux possible, compte tenu de la réglementation en la matière, que le préfet Rigoulet-Roze vient de rappeler.

Le préfet était en permanence informé de la situation sur place depuis son arrivée, et son prédécesseur avant lui, à partir du moment où les problèmes se sont posés.

En ce qui concerne les tracts diffusés, leur contenu pouvait être extrêmement discutable. De ce fait, la gendarmerie a effectué, dès que la situation a commencé à se tendre,

des contrôles sur les personnes qui les distribuait. Mais il ne nous appartient pas d'empêcher les gens de distribuer des tracts. Cela relèverait d'une procédure judiciaire, si les tracts étaient considérés comme injurieux ou diffamatoires. Dans la mesure où ils étaient distribués pacifiquement, nous n'avons pas la possibilité de nous opposer à leur distribution.

En ce qui concerne les menaces, je rappelle que je n'ai été informé que dans une période relativement récente que la situation se traduisait par des manifestations – ce qui, pour certains projets, peut être assez habituel –, mais aussi par une mise en cause directe des élus. Je n'en ai été avisé que par le courrier que le maire a adressé au préfet le 23 janvier. Ce courrier a donné lieu à la réunion du 10 février, que j'ai assez longuement évoquée et pendant laquelle j'ai bien rappelé deux points : la distinction entre la liberté d'expression et la liberté de manifestation, qui sont des libertés publiques fondamentales dans notre pays, et l'abus de ces libertés que peuvent constituer des injures et des menaces, même si l'on ne pouvait pas vraiment parler de menaces, car il s'agissait plutôt de propos violents et outrageants dirigés contre les migrants. Il y avait ainsi une liste de faits divers intervenus un peu partout en Europe, dans lesquels des migrants étaient impliqués. En ce qui concerne les élus, aucune menace n'était formulée et une demande de consultation locale sur le choix du site était émise.

Il n'y a pas d'échec du Cada. À ce jour, le bâtiment est en cours de construction, le centre sera livré en novembre 2023 et pourra ouvrir début 2024. En outre, je rappelle que le choix du site d'implantation a été proposé par la mairie, qui a vendu le bâtiment au bailleur social pour y installer le centre. Je ne peux pas expliquer à un maire qu'il n'a pas le choix du site d'implantation de telle ou telle installation sur sa commune. Lors de la première discussion que nous avons eue, nous avons évoqué le site actuel, un bâtiment qui est un ancien site de vacances, et le souhait de la commune de céder un autre site.

Procédons-nous à des études d'impact systématiques en vue de l'implantation des Cada ? Non. Nous menons une réflexion locale mais il n'y a pas de processus normalisé, qui serait d'autant plus difficile à mettre en place que chaque situation est très différente. Il existe d'autres Cada dans le département, des Cada diffus, des Cada collectifs, dont vous n'avez jamais entendu parler et moi non plus. Nous pouvons difficilement savoir à l'avance quel type de projet va susciter une opposition, même si nous savons que certains projets sont plus mal acceptés que d'autres. En l'espèce, aucun signe précurseur ne nous permettait de penser que ce Cada serait contesté, compte tenu de la présence d'un nombre significatif de migrants depuis des années, qui n'ont jamais posé de difficultés et ce, de l'avis même du maire, puisque nous en avons discuté peu de temps après mon arrivée, de manière très anodine.

Aurait-on pu faire davantage ? *A posteriori*, je me rends compte que, dans les contacts que j'ai eus avec le maire, notamment lors de la longue conversation téléphonique du jour où il a été victime de l'incendie, je n'ai pas perçu de situation de détresse. Des signaux faibles m'ont peut-être été envoyés mais je ne les ai pas perçus. Le maire était très cohérent dans son discours et nous nous sommes interrogés longuement pour tenter de savoir d'où pouvait provenir l'agression. Je rappelle que, le jour même, des manifestations extrêmement violentes avaient lieu sur le pont de Saint-Nazaire, en lien avec la réforme des retraites. C'était l'une des hypothèses que nous avons évoquée et je lui ai demandé s'il avait pris des positions particulières sur ce sujet ; il m'a répondu que non. Par la suite, il a considéré que l'agression dont avaient été victimes ses biens, et lui-même par extension, était liée à l'affaire du Cada, ce qui est fort possible mais que rien ne démontre expressément aujourd'hui. Il n'y a jamais eu de revendication et, à ma connaissance, il n'y a pas eu de procédure permettant d'incriminer tel ou tel individu dans l'agression en cause.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous avez évoqué la lettre que vous a envoyée le maire le 23 janvier. Il y faisait état d'un certain nombre de menaces, notamment d'un courrier indiquant : « ce ne sera pas une tarte à la crème mais une tarte au plomb ». Il nous a dit ne pas avoir reçu de réponse mais vous venez d'expliquer que c'est à la réception de ce courrier qu'a été organisée la réunion du 10 février. C'est bien ainsi qu'il faut le comprendre ?

M. Michel Bergue. – C'est ainsi qu'il faut le comprendre.

M. François-Noël Buffet, président. – Il n'y a donc pas eu de réponse écrite mais cette réunion a été organisée ; c'est bien cela ?

M. Michel Bergue. – C'est cela. Ce courrier nous alerte sur la montée des tensions qui concernent des élus et d'autres personnes impliquées comme la directrice de l'école ou certains parents d'élèves, un problème d'usurpation de la boîte à lettres électronique de l'association de parents d'élèves s'étant posé. Comme ce courrier nous interpelle, nous organisons, avec le directeur général d'Aurore France, ces réunions, d'abord avec les membres du collectif qui apportent leur soutien aux migrants et se sentent visés, puis avec les élus de la commune.

M. Hussein Bourgi. – J'ai posé une question à laquelle je n'ai pas obtenu de réponse : l'un de vous s'est-il rendu à Saint-Brevin-les-Pins pour témoigner du soutien de l'État ? Ce qui nous a surpris et m'a personnellement heurté, c'est d'apprendre que vous vous étiez rendus à Pornic, 48 heures après l'incendie. Or, pour aller à Pornic, il faut passer par Saint-Brevin-les-Pins et personne n'a pris le soin de s'arrêter pour rendre visite au maire, ni à l'aller ni au retour. Je ne le comprends pas.

M. Michel Bergue. – Cela a lieu deux jours après l'incendie des véhicules. J'ai eu le maire au téléphone le jour de l'incendie et je n'ai pas perçu de demande particulière de sa part, à tort semble-t-il. Lors des inaugurations, les maires des environs sont souvent invités, et j'étais étonné que le maire de Saint-Brevin-les-Pins ne soit pas présent. Je n'ai pas eu ensuite le réflexe de l'appeler pour lui dire : « je viens chez vous ».

M. Fabrice Rigoulet-Roze. – Comme je l'ai indiqué, je ne suis pas allé à Saint-Brevin-les-Pins après l'incendie. En revanche, s'il n'y avait pas eu le contexte, qui était très contraint en termes d'ordre public, mon réflexe aurait été de lui rendre visite, comme j'essaie de le faire au maximum avec les élus.

M. Michel Bergue. – Je suis retourné quelques jours après à Saint-Brevin-les-Pins, mais j'y ai rencontré l'adjoint à la sécurité, non le maire.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 19 h 50.

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

**Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice
2023-2027 - Examen des amendements au texte de la commission**

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Je vous prie d'excuser l'absence du président Buffet, souffrant.

Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027. Nous commençons par l'examen des amendements des rapporteurs.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 276 vise à prévoir et à encadrer dans le rapport annexé une procédure permettant une véritable simplification du code de procédure pénale.

L'amendement n° 276 est adopté.

Article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le sous-amendement n° 277 à l'amendement n° 215 vise à ce que la transposition au juge d'instruction de la possibilité de demander une perquisition de nuit reprenne la rédaction exacte adoptée par la commission s'agissant des pouvoirs accordés au procureur.

Le sous-amendement n° 277 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'article 3 a trait au dispositif tendant à favoriser le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (Arse). L'amendement n° 278 prévoit la possibilité d'ajouter conjointement à l'Arse le port d'un bracelet anti-rapprochement en cas de violences intrafamiliales.

L'amendement n° 278 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 279 reprend la limite proposée par le Conseil d'Etat pour restreindre le champ des personnes susceptibles de faire l'objet d'une procédure de captation par activation à distance des appareils électroniques.

L'amendement n° 279 est adopté.

Article 12

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n° 280 prévoit la représentation du procureur général au sein de la présidence du conseil de juridiction de la Cour de cassation.

L’amendement n° 280 est adopté.

Article 13

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 281 permet d’élargir le vivier des personnes pouvant siéger dans les juridictions disciplinaires des avocats.

L’amendement n° 281 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 282 permettrait d’apporter une réponse disciplinaire aux petites incivilités déontologiques.

L’amendement n° 282 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 268 qui vise à rétablir la trajectoire de 1 500 magistrats et de 1 500 greffiers supplémentaires.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 268.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’adoption de l’amendement n° 144 reviendrait à supprimer du rapport annexé le programme de construction de 15 000 places de prison. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 144.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 148 a trait à la régulation carcérale. Nous y sommes défavorables, car nous estimons que la construction de places de prison supplémentaires permettra de lutter contre la surpopulation carcérale.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Vous refusez tous les dispositifs de régulation carcérale, quels qu’ils soient, au motif que la solution est de construire des places de prison ? Cette solution est totalement démentie par la réalité !

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous aurons la discussion en séance.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 148.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 157 s’il est rectifié. Il conviendrait en effet qu’il s’impute à l’alinéa 218 du rapport annexé.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 157, sous réserve de rectification.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 152, qui tend à supprimer la politique de numérisation des services pénitentiaires, car il aurait des conséquences défavorables sur la vie des détenus.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 152.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 205 vise à réviser les décrets Magendie. Retrait ou avis défavorable, car cette disposition relève du domaine réglementaire. Le rapport annexé en prévoit d’ailleurs déjà les modalités.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Certes, mais le rapport annexé n’est que bavardage et n’engage que le Gouvernement. Cet amendement prévoit une réforme, qui a fait consensus au sein des États généraux. Pourquoi ne pas l’adopter ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le rapport annexé prévoit déjà les modalités de cette révision. Le Gouvernement s’est engagé à nous donner des éléments à ce sujet.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 205 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Retrait ou, à défaut, avis défavorable sur l’amendement n° 158, car le comité scientifique prévu pour la réforme du code de procédure pénale et dont nous avons élargi le rôle présentera nécessairement au comité de suivi parlementaire une appréciation sur l’inflation des normes pénales.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 158 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis favorable à l’amendement n° 240, qui vise à spécifier que les pôles chargés des violences intrafamiliales devront être opérationnels au plus tard au 1^{er} janvier 2024. Le Gouvernement s’y est engagé.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 240.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Retrait ou, à défaut, avis défavorable à l’amendement n° 241, car il est déjà satisfait : une maison des femmes verra le jour dans chaque département.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 241 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 160 tendant à créer un statut de détenu-travailleur. La loi pour la confiance dans l’institution judiciaire a créé le contrat d’emploi pénitentiaire. Nous manquons de recul pour procéder à une évaluation. Nous nous étions alors opposés à la création d’un statut trop rigide, qui irait à l’encontre du développement du travail en prison.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 160.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 242 prévoit la possibilité de déposer une préplainte en ligne pour les Français établis hors de France. L’adoption de cette disposition ne semble pas faire sens dans le rapport annexé, car elle est très technique.

M. Guy Benarroche. – Faut-il l’insérer à un autre endroit du texte ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le rapport annexé définit la politique générale de la justice à l’horizon des cinq prochaines années.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je ne reviendrai pas sur ce que je pense du rapport annexé. Si la préplainte est de nature à améliorer le parcours de la plainte pour le justiciable, pourquoi ne pas l’adapter aux Français de l’étranger ? Cette question mérite d’être examinée.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous ne sommes pas contre ce débat, mais cette disposition n’a pas sa place dans le rapport annexé. Par ailleurs, il est déjà possible de déposer une pré-plainte à distance. On l’a vu lors des événements du Stade de France.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cela n’a rien à voir : des antennes ont été ouvertes à l’étranger.

M. Guy Benarroche. – La procédure n’est pas si simple : il faut notamment choisir un commissariat en France. Cela ne correspond pas à ce que nous demandons.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 242.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis de sagesse sur l’amendement n° 139, car nous faisons nous-mêmes cette recommandation.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 139.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 140 visant le maintien d’un traitement de l’aide juridictionnelle non numérique. Il est objectivement satisfait, car le recours au papier est encore prédominant.

M. Guy Benarroche. – S’il est objectivement satisfait, il ne l’est pas législativement...

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Inclure cette disposition dans le rapport annexé ne lui confèrera pas une valeur législative.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 140.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 109 relatif à la revalorisation de l’aide juridictionnelle pour les actes relatifs à une ordonnance de protection. Nous en débattons lors de l’examen du texte concernant les ordonnances de protection qui doit nous être soumis.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 109.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n° 110 prévoit une information des victimes en temps réel de l’avancée de la procédure. Notre philosophie est de faire en sorte que le rapport annexé détermine les orientations du Gouvernement et ne soit pas un inventaire à la Prévert.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – *Quid* alors de l’ensemble des amendements sur le rapport annexé ? Ils portent tous sur des aspects secondaires.

C’est là l’un des angles morts du texte sur les violences intrafamiliales. Émettre un avis défavorable sur cet amendement entre en contradiction avec le rapport que vous avez déposé sur ce sujet.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 110.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n° 243 est une mesure financière. Avis défavorable. Nous pourrions avoir ce débat dans le cadre d’un autre texte.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 243.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Défavorable également à l’amendement n° 244. Ayons le débat lors de l’examen d’un texte dédié. N’ajoutons pas toutes ces dispositions dans le rapport annexé.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Elles sont importantes.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 244.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 245, car on ne manque pas de bracelets anti-rapprochement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 245, de même qu’à l’amendement n° 111.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 246 concernant le numéro national d’écoute aux victimes. Le débat a eu lieu, mais pas l’appel d’offres.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 246.

Après l’article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 32, 33, 34 et 57.

Article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 115, de même qu’à l’amendement n° 168.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Pour rappel, l’article 2 donne habilitation au Gouvernement de réécrire l’intégralité du code de procédure pénale par ordonnance. Même si ce procédé peut paraître inopportun, nous avons convenu, de manière transpartisane, que c’était sans doute la meilleure façon de procéder, mais qu’il fallait l’encadrer le plus possible.

Or l'exercice est très compliqué. Dans le cadre de la recodification du code du travail en 2005, le Conseil constitutionnel a censuré cinq dispositions au motif qu'elles ne respectaient pas la règle du droit constant.

Mme Devésa, à l'amendement n° 115, a une démarche analogue à la nôtre en proposant de réduire le temps dont va disposer le Gouvernement pour procéder à la recodification. Pour le code du travail, dix-huit mois avaient été proposés, ce qui n'a pas été suffisant. Il en sera sans doute de même pour le code de procédure pénale.

M. Alain Richard. – Le texte prévoit vingt-quatre mois.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Mon amendement n° 168 prévoit dix-huit mois, contre douze mois pour l'amendement n° 115. Réduire le délai obligerait le Gouvernement à saisir de nouveau le Parlement pour demander une prorogation de l'habilitation. C'est là un moyen de vérifier le travail réalisé par le Gouvernement. Tel est l'objet de mon amendement.

M. Alain Richard. – La codification ne se passe pas comme cela. On restructure les livres, les chapitres.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cela nous permettra de voir où en est le travail de recodification au bout de dix-huit mois. C'est une sorte de sanction. Vous le savez, le projet de loi de ratification ne sert à rien.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous avons tous cherché des solutions pour mieux encadrer l'habilitation en vue de parvenir à notre objectif commun : une clarification, mais surtout une véritable simplification du code de procédure pénale. Les amendements de Mme de La Gontrie et de Mme Devésa risquent d'être contreproductifs. Le travail est titanesque. Il est peu probable qu'il soit terminé en dix-huit mois. La procédure que nous avons choisie contraint le Gouvernement à rendre compte de son travail devant les parlementaires tous les trois mois. Cette pression nous semble plus efficace.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Le rapport annexé n'a aucune valeur de contrainte.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous voulons tous que le code de procédure pénale soit simplifié. Ne mettons pas des bâtons dans les roues. Renouveler l'habilitation ne serait pas efficace.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 115, de même qu'à l'amendement n° 168.

Avant l'article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 15, qui prévoit le droit de disposer d'une copie certifiée conforme du procès-verbal, délivrée par l'autorité d'enquête, car cette disposition est de nature à porter atteinte à la discrétion nécessaire de l'enquête.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15, de même qu'à l'amendement n° 16.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 267 vise à améliorer les dispositions relatives au fichier des traitements d’antécédents judiciaires (TAJ). Il est difficile de mesurer la portée de ces dispositions techniques. Sagesse.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 267.

Article 3

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 92 et 126.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis également défavorable à l’amendement n° 74 visant à prévoir un caractère cumulatif des conditions permettant une perquisition de nuit. Cela limiterait la recherche des preuves aux cas où il existe simultanément un risque d’atteinte immédiat à la vie, ce qui est contraire à l’objectif recherché.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 91, 122 et 172 visent à supprimer la possibilité de téléconsultation médicale lors de la prolongation de la garde à vue. La commission a encadré cette procédure, en prévoyant qu’elle soit limitée aux cas où une première consultation physique a eu lieu. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 91, 122 et 172.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Par l’amendement n° 261 rectifié, le Gouvernement souhaite mieux encadrer la durée de l’enquête préliminaire. Nous avons eu ce débat lors de l’examen de la loi pour la confiance dans l’institution judiciaire. Nous ne comprenons pas vraiment comment cette disposition pourrait être opérationnelle en prévoyant le caractère obligatoire de la demande du mis en cause pour faire valoir les droits. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 261 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 77 rectifié et 173, car l’accès à un dossier expurgé est une contrainte procédurale lourde.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 77 rectifié et 173, de même qu’à l’amendement n° 174.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis également défavorable à l’amendement n° 175 permettant au plaignant d’avoir accès au dossier six mois après le premier acte d’enquête. Cette disposition est de nature à alourdir l’enquête.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il est intéressant de voir que tous les amendements ayant vocation à renforcer les droits de la défense sont, selon vous, de nature à alourdir la procédure.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’objectif est certes de garantir les droits de la défense, mais également de simplifier un certain nombre de procédures.

M. Alain Richard. – Actuellement, les droits de la défense ne souffrent pas de graves déficits.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 175.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 78 rectifié et 176 prévoient que le juge d’instruction doit systématiquement motiver la décision de mise en examen. La motivation se bornerait à constater les indices graves et concordants déjà prévus dans le code de procédure pénale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 78 rectifié et 176.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 131 complexifierait la procédure. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 131.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5 et 150, qui ont déjà été examinés en commission.

M. Guy Benarroche. – Vous ne pouvez pas écrire que notre amendement alourdit la procédure. La modification que je propose va à l’encontre du dispositif actuel, qui alourdit lui-même la démarche procédurale d’une victime. Nous proposons précisément de le supprimer.

M. Alain Richard. – Tout le monde deviendrait partie civile.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5 et 150.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 215 prévoit la possibilité pour le juge d’instruction d’autoriser les perquisitions de nuit. Il s’agit d’un parallèle avec les pouvoirs du procureur. Nous y sommes favorables sous réserve de l’adoption du sous-amendement de la commission.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 215, sous réserve de l’adoption du sous-amendement LOIS.2.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous demandons l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 182 qui concerne le droit d’accès au dossier avant l’audition ou l’interrogatoire des parties.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Le témoin assisté n’a pas accès au dossier ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mme Cukierman indique que cet amendement de clarification vise à étendre explicitement aux témoins assistés l'accès au dossier. Nous allons demander des éclaircissements au Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 182, de même que sur l'amendement n° 81 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 214.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Voulez-vous la mort du juge des libertés et de la détention ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – On allège ses missions en matière civile, ce qui permet de renforcer son rôle en matière pénale.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 214.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 229, car il est contraire à la position de la commission.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cet amendement vise à retirer l'activation à distance des appareils connectés à des fins de géolocalisation et de captation des sons et images. Nous sommes d'accord avec cette disposition. Je vous informe que nous allons déposer un sous-amendement visant à exclure uniquement la captation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 229.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 219 qui comble un trou dans la procédure.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 219.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
RAPPORT ANNEXÉ		
Mme CANAYER	276	Adopté
Article 3		
Mme CANAYER	277	Adopté
Mme CANAYER	278	Adopté
Mme CANAYER	279	Adopté
Article 12		
Mme VÉRIEN	280	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 13		
Mme CANAYER	281	Adopté
Mme CANAYER	282	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Le Gouvernement	268	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	29	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	30	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	31	Défavorable
RAPPORT ANNEXÉ		
Mme CUKIERMAN	206	Défavorable
M. BENARROCHE	161	Défavorable
M. BENARROCHE	144	Défavorable
M. BENARROCHE	148	Défavorable
M. BENARROCHE	157	Favorable si rectifié
M. BENARROCHE	152	Défavorable
Mme CUKIERMAN	205	Défavorable
M. BENARROCHE	159	Défavorable
M. BENARROCHE	158	Défavorable
M. BENARROCHE	146	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	240	Favorable
Mme Mélanie VOGEL	241	Défavorable
M. BENARROCHE	160	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	242	Défavorable
M. BENARROCHE	139	Sagesse
M. BENARROCHE	140	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	109	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	110	Défavorable
M. REQUIER	1 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Mélanie VOGEL	243	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	244	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	245	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	111	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	246	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme de LA GONTRIE	32	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	33	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	34	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	57	Défavorable
Article 2		
Mme CUKIERMAN	208	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	210	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	35	Défavorable
Mme DEVÉSA	115	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	168	Défavorable
Article additionnel avant l'article 3		
Mme HERZOG	15 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme HERZOG	16 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Le Gouvernement	267	Sagesse
Article 3		
Mme CUKIERMAN	170	Défavorable
Mme BENBASSA	92	Défavorable
M. BENARROCHE	126	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	74	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	73	Défavorable
Mme CUKIERMAN	171	Défavorable
Mme BENBASSA	91	Défavorable
M. BENARROCHE	122	Défavorable
Mme CUKIERMAN	172	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	263	Défavorable
M. ROUX	2 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	75 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	93	Défavorable
M. FAVREAU	76 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	261 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	77 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CUKIERMAN	173	Défavorable
Mme CUKIERMAN	174	Défavorable
Mme CUKIERMAN	175	Défavorable
M. FAVREAU	78 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CUKIERMAN	176	Défavorable
Mme CUKIERMAN	177	Défavorable
M. BENARROCHE	121	Défavorable
M. BENARROCHE	131	Défavorable
Mme CUKIERMAN	178	Défavorable
M. ROUX	5 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	150	Défavorable
Mme CUKIERMAN	179	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	215	Favorable
M. FAVREAU	79 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CUKIERMAN	180	Défavorable
M. ROUX	6 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	80 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CUKIERMAN	181	Défavorable
Mme CUKIERMAN	182	Avis du Gouvernement
M. FAVREAU	81 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	262	Favorable
M. MOHAMED SOILIH	216	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MOHAMED SOILIH	214	Favorable
Mme DEVÉSA	13	Défavorable
M. BENARROCHE	132	Défavorable
Mme CUKIERMAN	183	Défavorable
M. BENARROCHE	118	Défavorable
M. BENARROCHE	133	Défavorable
Mme CUKIERMAN	185	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	36	Défavorable
M. BENARROCHE	128	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	217	Défavorable
M. LE RUDULIER	14 rect.	Défavorable
Mme DEVÉSA	11	Défavorable
M. BENARROCHE	124	Défavorable
Mme CUKIERMAN	186	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	229	Défavorable
Mme BENBASSA	94	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	230	Défavorable
M. RETAILLEAU	85 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme de LA GONTRIE	55	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	231	Défavorable
Mme BENBASSA	95	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	58	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	232	Défavorable
Mme DEVÉSA	116	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	218	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	37	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	219	Favorable
M. BENARROCHE	119	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme de LA GONTRIE	38	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	39	Défavorable
M. BENARROCHE	120	Défavorable
Mme CUKIERMAN	184	Défavorable
Le Gouvernement	265	Favorable
Mme CUKIERMAN	187	Défavorable
Le Gouvernement	266	Favorable
M. ROUX	7 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	96	Défavorable
M. BENARROCHE	135	Défavorable
M. BENARROCHE	127	Défavorable
M. ROUX	3 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	123	Défavorable
Mme CUKIERMAN	189	Défavorable
M. BENARROCHE	134	Défavorable
Mme CUKIERMAN	190	Défavorable
M. SUEUR	52	Défavorable
M. SUEUR	53	Défavorable
Mme CUKIERMAN	188	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
M. SUEUR	64 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	24	Favorable
Mme CUKIERMAN	191	Favorable
M. SUEUR	63	Défavorable
Mme CUKIERMAN	204	Défavorable
M. BENARROCHE	166	Défavorable
M. SUEUR	50	Défavorable
M. SUEUR	117	Favorable
M. MARSEILLE	26	Avis du Gouvernement
Mme CUKIERMAN	193	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARSEILLE	25	Avis du Gouvernement
Mme CUKIERMAN	192	Avis du Gouvernement
M. BENARROCHE	145	Défavorable
M. SUEUR	54	Défavorable
Mme ASSASSI	203	Défavorable
Mme ASSASSI	202	Défavorable
M. BENARROCHE	156 rect.	Défavorable

La réunion est close à 14 h 10.

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au régime juridique des actions de groupe - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Christophe-André Frassa rapporteur sur la proposition de loi n° 420 (2022-2023) relative au régime juridique des actions de groupe.

Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS (SUITE)

Article 28

L'amendement de coordination n° 285 est adopté.

Article 29

L'amendement de coordination n° 286 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION (SUITE)

Article 4

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 21 rectifié *ter* vise à doubler le nombre d'heures qu'il est possible d'effectuer dans le cadre d'un travail d'intérêt général (TIG). La situation actuelle semble équilibrée. Avis défavorable.

M. Alain Marc. – Entre la commission de l’acte et le moment où les TIG sont effectués, on compte en moyenne quinze mois, ce qui pose la question de la valeur pédagogique de ces travaux. Nous proposons de doubler le nombre d’heures que l’on peut effectuer, ce qui n’apportera peut-être pas de vraie solution, mais cette évolution semble préférable à la situation actuelle.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous souhaitons augmenter le nombre des conseillers pénitentiaires d’insertion et de probation (CPIP), pour permettre d’accélérer le processus. Cette mesure sera plus efficace que le rallongement des TIG.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 21 rectifié ter.

Après l’article 4

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 18 rectifié *ter* concerne l’information des familles de victimes. Avis du Gouvernement.

M. Alain Marc. – En effet, il n’est pas normal que les parties civiles ne soient pas du tout informées de certaines procédures.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 18 rectifié ter.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 20 rectifié *ter* et 19 rectifié *ter* ont trait à l’information des parties civiles. Les procédures existantes semblent suffisantes. Avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – Je soutiens ces amendements, qui semblent notamment utiles dans les cas d’irresponsabilité et de classements sans suite.

M. Alain Marc. – Nous avons reçu des familles de victimes et cette information des parties civiles nous semble absolument nécessaire.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 20 rectifié ter et 19 rectifié ter.

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

Auteur	N°	Sort de l’amendement
Article 28		
Mme VÉRIEN	285	Adopté
Article 29		
Mme VÉRIEN	286	Adopté

La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3		
Mme de LA GONTRIE	283	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	284	Demande de retrait
M. BENARROCHE	149 rect.	Défavorable
Article 3 bis		
Le Gouvernement	264	Défavorable
Article 4		
M. Alain MARC	21 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	40	Défavorable
M. BENARROCHE	129	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	220	Favorable
M. Étienne BLANC	22 rect. <i>sexies</i>	Défavorable
M. BENARROCHE	151	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	221	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel après l'article 4		
M. SOMON	112 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SOMON	113 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Alain MARC	18 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
Mme CONCONNE	167 rect.	Défavorable
M. Alain MARC	20 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. Alain MARC	19 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Article 5		
Le Gouvernement	269	Favorable
Article additionnel après l'article 5		
Mme ROSSIGNOL	87 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	104	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	108	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ROSSIGNOL	106	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	105	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	107	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	99	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	103	Avis du Gouvernement
Mme ROSSIGNOL	102	Défavorable
Article 6		
Mme de LA GONTRIE	59 rect.	Défavorable
M. DUFFOURG	97 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BRULIN	207	Défavorable
M. CANÉVET	10	Défavorable
M. PLA	60	Défavorable
Le Gouvernement	270	Défavorable
M. LABBÉ	211	Défavorable
M. BENARROCHE	164	Défavorable
M. BUIS	169	Défavorable
M. FAVREAU	82 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Le Gouvernement	271	Défavorable
M. BENARROCHE	162	Défavorable
M. BENARROCHE	163	Défavorable
M. BENARROCHE	165	Défavorable
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BABARY	23 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	41	Défavorable
M. BENARROCHE	130	Défavorable
Mme CUKIERMAN	194	Défavorable
M. ROUX	8 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	195	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 8		
Mme Mélanie VOGEL	233	Avis du Gouvernement
Mme Mélanie VOGEL	234	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	235	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	236	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
M. MOHAMED SOILIH	248	Favorable
Article additionnel après l'article 8 ter		
Mme BILLON	213 rect. <i>bis</i>	Favorable
Article additionnel après l'article 10		
M. MOHAMED SOILIH	258	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	259	Favorable
Article 11		
Mme de LA GONTRIE	42	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	43	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	44	Défavorable
Le Gouvernement	272	Favorable
Article 12		
Article additionnel après l'article 12		
Mme Nathalie DELATTRE	12 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOHAMED SOILIH	260	Favorable
Article 13		
M. FAVREAU	83 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. FAVREAU	84 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article 14		
M. BENARROCHE	147	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	223	Sagesse
Mme de LA GONTRIE	61	Défavorable
Mme CUKIERMAN	196	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme de LA GONTRIE	45	Défavorable
Mme CUKIERMAN	197	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	253	Favorable
Mme CUKIERMAN	198	Défavorable
M. ROUX	4 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	136	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	56	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	225	Favorable
Article 15		
Mme de LA GONTRIE	46	Défavorable
M. BENARROCHE	137	Défavorable
Mme CUKIERMAN	209	Défavorable
Article 17		
Mme de LA GONTRIE	47	Défavorable
M. BENARROCHE	138	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	255	Défavorable
Article additionnel après l'article 17		
M. CANÉVET	17 rect. <i>ter</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 18		
Mme Mélanie VOGEL	238	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	237	Favorable
M. LECONTE	48	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	239	Défavorable
Article 19		
M. BENARROCHE	141	Défavorable
Mme CUKIERMAN	199 rect.	Favorable
Mme de LA GONTRIE	49	Défavorable
Mme CUKIERMAN	200	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
M. MARSEILLE	212 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 20		
M. MOHAMED SOILHI	228	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 21 (Supprimé)		
Le Gouvernement	273	Défavorable
Article additionnel après l'article 21 (Supprimé)		
M. FOLLLOT	69	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FOLLLOT	66	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FOLLLOT	67	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FOLLLOT	68	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. FOLLLOT	70	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 22		
M. BENARROCHE	155	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Le Gouvernement	275	Défavorable
Article additionnel après l'article 22		
M. BENARROCHE	153	Défavorable
Article 23		
Le Gouvernement	274	Défavorable
Article 26		
Mme MEUNIER	27	Défavorable
Article 27		
M. MOHAMED SOILHI	227	Favorable
M. MOHAMED SOILHI	226	Favorable
Article 29		
Mme MEUNIER	28	Défavorable

Projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire - Examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 77 vise à introduire une possibilité pour les docteurs en droit d'accéder au concours professionnel d'accès au corps judiciaire.

L'amendement n° 77 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 78 vise à établir un régime de stages et d'études adapté à la formation d'origine, à l'expérience professionnelle mais aussi à la poursuite de leur activité professionnelle pour les stagiaires titulaires du concours professionnel, notamment dans le cas des avocats.

L'amendement n° 78 est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel n° 79 est adopté.

Article 3

Les amendements de coordination n° 80 et LOIS.5n° 81 sont adoptés.

Article 6

L'amendement de correction n° 82 est adopté.

Article 12

Les amendements de coordination n° 83, n° 84 et n° 85 sont adoptés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 59 rectifié *bis* prévoit que les magistrats bénéficient d'une formation au sein des collectivités territoriales. Avis défavorable.

Mme Françoise Gatel. – Nous sommes tous très préoccupés par les difficultés rencontrées par les maires, qui subissent notamment des agressions. Magistrats et collectivités se méconnaissent, alors que le garde des sceaux ne cesse de préconiser un rapprochement, notamment entre les procureurs et les collectivités locales. Ainsi, permettre aux magistrats de découvrir l'univers des collectivités locales les aiderait à se sentir plus à l'aise pour apprécier

des situations délicates. Je me permets donc de demander aux rapporteurs de revenir sur leur avis.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je maintiendrai mon avis, même si je comprends les enjeux évoqués. Si nous commençons à intégrer à la formation initiale des stages dans les collectivités territoriales, il faudra ensuite que les magistrats se rendent dans les préfectures, les entreprises ou encore chez les pompiers ; nous ne nous en sortirons pas.

Par ailleurs, je rappelle que nous avons renforcé l'évaluation des magistrats, en faisant notamment en sorte que soit évaluée leur capacité à créer du lien avec les collectivités territoriales qui sont de leur ressort. Cela nous semble une garantie efficace de rapprochement entre ces deux mondes qui, il est vrai, se méconnaissent souvent.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59 rectifié bis.

Article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 42 rectifié vise à interdire l'affectation en outre-mer pour plus de dix années consécutives.

M. Alain Richard. – Il s'agit bien de dix années « consécutives » ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Oui.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Nous demandons une rectification pour éviter la mention « juridictions métropolitaines », qui ne semble pas tout à fait appropriée. Avis favorable si l'amendement est rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 42 rectifié, sous réserve de rectification.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er}		
Mme CANAYER	77	Adopté
Mme CANAYER	78	Adopté
Article 2		
Mme CANAYER	79	Adopté
Article 3		
Mme CANAYER	80	Adopté
Mme CANAYER	81	Adopté
Article 12		
Mme CANAYER	83	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme CANAYER	84	Adopté
Mme CANAYER	85	Adopté

La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
Mme CUKIERMAN	54	Défavorable
Article 1^{er}		
M. BONNECARRÈRE	38 rect.	Favorable
Le Gouvernement	74	Favorable
M. BENARROCHE	76	Défavorable
Mme HARRIBEY	7	Défavorable
Mme CUKIERMAN	47	Défavorable
M. OUZOULIAS	53	Défavorable
Mme LOISIER	6 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	36	Défavorable
Mme GATEL	59 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BENARROCHE	44	Favorable
Mme HARRIBEY	33	Défavorable
Le Gouvernement	68 rect.	Défavorable
Mme HARRIBEY	8	Défavorable
Mme HARRIBEY	9	Défavorable
M. DUFFOURG	55 rect.	Défavorable
M. DUFFOURG	56 rect.	Défavorable
Article 2		
Mme DEVÉSA	34	Défavorable
Mme CUKIERMAN	52	Défavorable
Mme HARRIBEY	10	Défavorable
Mme HARRIBEY	11	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	3 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3		
Mme Nathalie DELATTRE	2 rect.	Défavorable
Mme HARRIBEY	14	Défavorable
Le Gouvernement	69	Défavorable
Mme TETUANUI	42 rect.	Favorable si rectifié
Mme Nathalie DELATTRE	4 rect.	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	61	Avis du Gouvernement
Mme HARRIBEY	12	Défavorable
Mme CUKIERMAN	51	Défavorable
Article additionnel après Article 3		
M. SOL	65	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4		
Mme HARRIBEY	15	Défavorable
Article 5		
Mme HARRIBEY	17	Défavorable
Le Gouvernement	70	Défavorable
Mme HARRIBEY	16	Défavorable
Le Gouvernement	75	Défavorable
Article 6		
M. BENARROCHE	43	Demande de retrait
Mme HARRIBEY	21	Défavorable
Mme HARRIBEY	18	Défavorable
Mme HARRIBEY	19	Défavorable
Mme HARRIBEY	20	Défavorable
Article 7		
Mme DEVÉSA	5	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	66	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 8		
Mme HARRIBEY	26	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	41 rect.	Favorable
Mme HARRIBEY	32	Défavorable
Mme HARRIBEY	25	Défavorable
Mme CUKIERMAN	48	Défavorable
Le Gouvernement	67	Défavorable
Mme HARRIBEY	27	Défavorable
Mme HARRIBEY	31	Défavorable
Mme HARRIBEY	29	Défavorable
Mme CUKIERMAN	49	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	39 rect.	Favorable
Mme Mélanie VOGEL	64	Défavorable
Mme HARRIBEY	28	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	40 rect.	Favorable
Mme Mélanie VOGEL	63	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
M. RETAILLEAU	58 rect. <i>bis</i>	Favorable
Article 10		
Mme HARRIBEY	24	Défavorable
Article 11		
M. BRISSON	35 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme HARRIBEY	23	Défavorable
Article 12		
Mme HARRIBEY	22	Défavorable
Mme CUKIERMAN	46	Défavorable
M. DUFFOURG	57 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	71	Défavorable

Proposition de loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie - Examen du rapport et du texte de la commission

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

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Le sujet que nous abordons à présent préoccupe de très nombreux élus locaux : les maires des communes de moins de 2 000 habitants.

Déposée moins de quatre semaines après l'adoption à l'unanimité par le Sénat de la proposition de loi de Céline Brulin et des membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) modifiée par la commission des lois, la proposition de loi de François Patriat et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) vise aussi à revaloriser le métier de secrétaire de mairie.

Depuis un mois, le constat reste inchangé : il est urgent d'agir pour répondre au besoin de reconnaissance des agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et d'améliorer l'attractivité de ce métier qui garantit le bon fonctionnement des communes ainsi que la qualité du service public. Je rappelle qu'il s'agit du métier le plus en tension dans la fonction publique territoriale.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'emploi de secrétaire de mairie existe aujourd'hui dans plus de 29 000 communes, soit la totalité des communes de moins de 2 000 habitants.

Depuis la suppression en 2001 du cadre d'emplois des secrétaires de mairie, ces derniers sont recrutés dans trois cadres d'emplois distincts : celui des attachés territoriaux (catégorie A), dont relèvent aujourd'hui environ 17 % des secrétaires de mairie ; celui des rédacteurs territoriaux (catégorie B), pour 23 % d'entre eux ; et celui des adjoints administratifs territoriaux (catégorie C), qui en rassemble 60 %.

Dès lors, le métier de secrétaire de mairie correspond à une fonction et non à un statut. De cette spécificité, sans équivalent dans le reste de la fonction publique, découle l'absence d'un concours propre et de dispositions statutaires unifiées relatives à la carrière ou à la rémunération.

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à instaurer une voie de promotion interne dérogatoire et temporaire, permettant aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C d'être nommés dans un cadre d'emplois de catégorie B. Cette voie de promotion, qui serait ouverte uniquement jusqu'au 31 décembre 2028, dérogerait à la règle de droit commun, dite des quotas, qui impose une proportion fixe entre les recrutements intervenus au titre de la promotion interne et les autres recrutements.

Ce plan de requalification paraît pertinent et pourrait concerner entre 6 500 et 7 000 fonctionnaires. Toutefois, il me semble souhaitable d'encadrer davantage ses modalités d'application, raison pour laquelle je présenterai un amendement, qui s'articule autour de trois points.

En premier lieu, l'amendement vise à préciser que le plan de requalification ne pourrait pas concerner les adjoints administratifs territoriaux de premier grade, pour rester

cohérent avec la disposition réglementaire actuelle, selon laquelle seuls les adjoints administratifs relevant des grades d'avancement peuvent être chargés du secrétariat de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants.

En deuxième lieu, cet amendement vise à conditionner l'éligibilité à la voie de promotion interne dérogatoire à une durée minimale d'ancienneté du fonctionnaire dans l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie, en renvoyant à un décret en Conseil d'État la détermination de cette durée.

En dernier lieu, afin de lever toute ambiguïté, l'amendement vise à préciser que cette voie de promotion interne serait ouverte aux seuls fonctionnaires.

Cette voie de promotion interne exceptionnelle répond à une intention louable. Toutefois, j'attire votre attention sur sa portée limitée. En effet, l'inscription sur les listes d'aptitude des candidats éligibles à la promotion interne ne sera ni automatique ni systématique ; le président du centre de gestion conservera la faculté de faire figurer ou non les agents sur ces listes.

De plus, l'inscription sur la liste d'aptitude ne vaut pas nomination, cette dernière relevant de la décision de chaque employeur.

Enfin, la promotion interne peut être synonyme de mobilité géographique, ce qui peut décourager certains agents de postuler à un emploi, voire à la promotion. En effet, l'inscription sur une liste d'aptitude n'imposant pas au conseil municipal de créer l'emploi correspondant, le fonctionnaire ayant changé de cadre d'emploi peut être amené à changer de commune s'il souhaite occuper un emploi correspondant à son nouveau cadre.

L'article 2 tend à créer une voie de promotion interne pour les fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire de mairie, relevant d'un cadre d'emploi de catégorie C et ayant validé une formation qualifiante.

Une ambiguïté apparaît entre l'exposé des motifs, qui indique que l'article 2 vise à permettre à tout « agent de catégorie C – quel que soit son cadre d'emploi ou sa filière [...] – faisant fonction de secrétaire de mairie ou occupant d'autres fonctions, mais souhaitant accéder à celles-ci [...] d'être promu en catégorie B », et la rédaction de l'article 2, qui ne concerne que les agents exerçant déjà les fonctions de secrétaire de mairie.

L'ambition affichée par l'exposé des motifs semble discutable. En effet, ouvrir le vivier des secrétaires de mairie à tout agent de catégorie C – quels que soient son cadre d'emploi, sa filière ou les fonctions qu'il exerce – paraît contraire à la logique que tend à poursuivre la présente proposition de loi : consacrer l'emploi de secrétaire de mairie comme un emploi de catégorie B.

Je proposerai donc de clarifier la rédaction de cet article par un amendement, afin de mieux définir les modalités de la nouvelle voie de promotion interne ainsi créée. D'une part, seuls les fonctionnaires de catégorie C justifiant d'une durée minimale d'ancienneté dans l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pourraient bénéficier de cette disposition. D'autre part, la nature de la formation qualifiante, ainsi que les modalités de sa validation, devraient être précisées par décret.

Enfin, je propose de différer au 1^{er} janvier 2029 l'entrée en vigueur de la disposition de l'article 2, afin qu'elle prenne le relais de la disposition dérogatoire temporaire de l'article 1^{er}.

J'en viens à l'article 3, qui vise à conférer aux agents exerçant le métier de secrétaire de mairie un avantage spécifique d'ancienneté.

Cette disposition est aujourd'hui prévue pour certains fonctionnaires de l'État en raison de leurs conditions d'exercice ou de la nature de leurs fonctions. La bonification d'ancienneté permet de réduire le temps d'ancienneté nécessaire pour avancer d'un échelon à l'intérieur d'un grade, permettant ainsi aux agents concernés de bénéficier d'une rémunération plus élevée plus rapidement dans leur carrière.

La rédaction proposée reprend la disposition de l'article L. 522-9 du code général de la fonction publique (CGFP), qui est motivée par les conditions de pénibilité dans lesquelles les fonctionnaires, affectés dans les quartiers prioritaires de la ville, exercent leurs fonctions.

Certes, les conditions d'exercice d'un secrétaire de mairie peuvent être marquées par certaines difficultés, liées à l'isolement de l'agent, notamment dans les communes rurales, à l'amplitude parfois importante des horaires, aux nombreuses compétences requises ou à la nécessité parfois de travailler à temps partiel auprès de plusieurs employeurs, ce qui induit notamment des déplacements fréquents. Cependant, ces éléments justifient-ils l'octroi d'un avantage particulier ?

Par ailleurs, le Conseil d'État a admis que le bénéfice d'une bonification d'ancienneté peut être accordé lorsqu'il participe à l'intérêt général, en raison des responsabilités et sujétions particulières associées aux fonctions ; est-ce vraiment le cas de celles de secrétaire de mairie ?

Pour spécifiques qu'elles soient, ces fonctions ne paraissent pas de nature à autoriser une telle dérogation au principe d'égalité de traitement des agents publics. À l'inverse, il semble que l'adoption d'une disposition de ce type supposerait l'ouverture d'un avantage similaire pour les agents exerçant des métiers plus pénibles ou plus dangereux.

En conséquence, afin de ne pas créer une liste de dispositions particulières dans le CGFP et dans l'attente d'une refonte générale des règles d'avancement pour l'ensemble des fonctionnaires, qui est envisagée par le Gouvernement, je proposerai un amendement de suppression de l'article 3.

Je l'ai dit, cette proposition de loi est bienvenue. Cependant, elle n'apporte qu'une partie des réponses aux difficultés qui se posent aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et aux communes de moins de 2 000 habitants. Aussi, je proposerai des amendements complémentaires.

Premièrement, je crois important de consacrer les fonctions de secrétaire de mairie dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), afin de renforcer leur identification.

Cette consécration législative permettra notamment de mettre fin à une situation dans laquelle certains agents ne sont pas considérés comme des secrétaires de mairie alors

qu'ils en exercent les fonctions au quotidien. Je rappelle que, en l'état du droit, la nomination par le maire d'un agent en qualité de secrétaire de mairie reste une simple faculté.

Deuxièmement, je souhaite réintroduire dans ce texte les trois dispositions de la proposition de loi de Céline Brulin et ses collègues, votées par le Sénat le 6 avril 2023.

D'abord, je proposerai l'instauration d'une formation initiale obligatoire, commune à l'ensemble des secrétaires de mairie, qui aura lieu lors de la première année de prise de fonction.

Ensuite, il s'agira de garantir la prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude, afin de favoriser la promotion interne des secrétaires de mairie en permettant aussi bien leur passage de la catégorie C à la catégorie B, que celui de la catégorie B à la catégorie A.

Enfin, je suggère de permettre aux communes comptant entre 1 000 et 2 000 habitants de recruter à temps complet des contractuels pour leur emploi permanent de secrétaire de mairie. Je rappelle que ces communes peuvent aujourd'hui recruter des agents contractuels, mais à mi-temps seulement.

Par ailleurs, je souhaite revenir sur une suggestion émise lors des auditions conduites dans le cadre de cette proposition de loi, mais également au cours de celles menées à l'occasion de la proposition de loi de Céline Brulin. Il ne paraît pas opportun de recréer le cadre d'emplois des secrétaires de mairie plus de vingt ans après sa suppression.

De même, la création d'un statut d'emploi de secrétaire de mairie – c'est-à-dire, sa transformation en un emploi fonctionnel – ne permettrait pas d'offrir de meilleures perspectives de carrière aux secrétaires de mairie ni de constituer un facteur particulier d'attractivité pour de futurs candidats.

En effet, un statut d'emploi qui serait accessible à plusieurs catégories de la fonction publique ne pourrait être associé à une grille indiciaire cohérente. En outre, la position de détachement induite serait incompatible avec la pluralité d'emplois à temps non complet qu'exercent la majorité des secrétaires de mairie.

Pour conclure, je souhaite souligner, pour le déplorer, que le texte reste au milieu du gué. En effet, si les secrétaires de mairie de catégorie C qui sont en poste pourront espérer accéder à la catégorie B, grâce aux dispositions de la présente proposition de loi, rien n'empêchera les communes de continuer à ouvrir des emplois de secrétaire de mairie de catégorie C pour leurs recrutements à venir. Or, de l'ensemble des auditions, il ressort que les missions exercées par les secrétaires de mairie devraient relever d'un cadre d'emplois de la catégorie B au moins.

J'aurais souhaité pousser à son terme la logique de l'article 1^{er}, qui préconise la requalification en catégorie B, afin de mettre en adéquation les compétences attendues et le niveau de responsabilité des secrétaires de mairie avec le niveau de catégorie hiérarchique reconnu, ce qui aurait permis d'amorcer une nouvelle dynamique de recrutement. À ce titre, je voulais proposer un amendement visant à obliger à la nomination aux emplois de secrétaires de mairie d'agents de catégorie B au moins, à partir de 2029.

Toutefois, cette disposition, qui aurait induit une augmentation des dépenses pour les collectivités, aurait été irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. J'ai donc

contacté le Gouvernement pour savoir s'il comptait lever l'irrecevabilité en déposant un amendement identique. Il a répondu par la négative, si bien que j'ai été obligée de retirer mon amendement, non sans regret. Je ne manquerai pas de le mentionner en séance lors de la discussion générale.

J'espère que ce nouveau texte poursuivra son parcours législatif et je renouvelle la demande déjà formulée auprès du ministre de la transformation et de la fonction publiques de prêter une attention particulière à la situation des secrétaires de mairie, dans le cadre des travaux qu'il mène sur l'accès, les rémunérations et les parcours professionnels dans la fonction publique. Nous comptons également sur lui pour porter les mesures complémentaires qui permettront de consacrer pleinement l'emploi de secrétaire de mairie comme un emploi de catégorie B au moins.

Je vous propose d'adopter le texte ainsi modifié.

Mme Cécile Cukierman. – Je souhaiterais d'abord saluer le travail de Catherine Di Folco, qui remet l'ouvrage sur le métier, cherchant toujours à l'améliorer.

Le caractère indispensable de ce métier est plus que jamais mis en lumière ces dernières semaines. Le secrétaire de mairie constitue la cheville ouvrière de l'exercice des mandats de maire et d' élu local. À défaut de tout résoudre au travers des initiatives législatives, il s'agit de lui assurer une vraie reconnaissance, même si cela ne changera pas immédiatement ses conditions de travail.

Je dirai aussi, avec une pointe d'ironie, que lorsqu'un parolier écrit une chanson, il ne sait jamais si elle deviendra populaire. Mais, quand celle-ci est reprise par d'autres, elle peut rapidement devenir un tube... Faisons donc le vœu commun qu'il y ait autant d'adaptations et de reprises que possible et que, à la fin, chacun ait en tête la nécessité d'agir vite pour ce métier.

Cependant, j'éprouve des regrets quand je me souviens des engagements pris par le ministre à l'issue de l'examen en séance de la proposition de loi de notre groupe, qui démontraient une volonté constructive de travailler avec l'ensemble des groupes politiques en s'appuyant également sur le travail effectué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, pour apporter des réponses réglementaires, mais aussi pour lever différents verrous législatifs. Nombreux sont ceux qui pensent qu'en politique les promesses ne sont pas tenues, et il est plus que jamais indispensable de les tenir.

Nous saluons le travail réalisé et la volonté de renforcer ce texte, notre priorité étant d'améliorer la situation de ces agents indispensables. Nous soutiendrons donc les travaux de la commission.

Mme Françoise Gatel. – Nous parlons beaucoup ces jours-ci de la fragilité de l'engagement des maires, comme de leur désenchantement, et de nombreux travaux sont engagés sur cette question, pour trouver des réponses. À cet égard, le travail que le Sénat conduit sur la fonction de secrétaire de mairie peut participer au renforcement de l'ingénierie dont un maire dispose.

Je rappelle qu'à ce jour, dans les 23 000 petites communes concernées, 1 900 postes sont vacants et que, à la fin de la décennie, 30 % des secrétaires de mairie seront

partis en retraite. On imagine à quoi ressemble une commune de 1 000 habitants sans secrétaire de mairie, véritable « couteau suisse » qui fabrique les possibles.

Enfin, je voudrais saluer le travail que Céline Brulin a fourni au nom de son groupe, ainsi que celui de Catherine Di Folco, Jérôme Durain et Cédric Vial, qui, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, viennent de remettre un rapport d'information contenant dix-sept propositions, démontrant l'importance de cette fonction dont le nom peut donner l'impression qu'il suffit de savoir prendre des notes pour l'assumer, alors qu'il s'agit d'une véritable fonction de cadre, avec un rôle d'encadrement. Ce rapport a été remis hier au président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et je souhaite que nous puissions collectivement aller au bout de cette démarche.

M. François Bonhomme. – Si les textes prolifèrent, ils ne font que traduire une inquiétude locale qui ne cesse de nous revenir aux oreilles. Les maires sont désemparés.

Le secrétaire de mairie constitue la partie armée de chaque mairie et, lorsque les maires perçoivent les difficultés auxquelles ils sont confrontés, ils sont en attente de solutions rapides et pérennes.

Pour autant, cette situation ne doit pas nous conduire à entériner n'importe quels dispositifs. À ce titre, les réserves et garde-fous mis en avant par notre rapporteur sont bienvenus : non seulement du point de vue rédactionnel, puisque l'exposé des motifs et l'article 2 ne coïncidaient pas, mais également sur le fond – la suppression de l'article 3, qui dérogeait au principe d'égalité, me semble bienvenue. La proposition de loi de Céline Brulin rappelait un principe important : le besoin de formation initiale obligatoire, qui doit constituer un socle pour garantir un niveau de compétences. Cependant, l'attractivité passera inévitablement par une meilleure reconnaissance statutaire et par une amélioration matérielle conséquente.

M. Hussein Bourgi. – À l'instar du rapporteur, je regrette que le Gouvernement ne se donne pas les moyens des ambitions qu'il affiche. Sur ce sujet important, nous bricolons. En effet, les propositions de loi se succèdent et celle-ci nous arrive quatre semaines après le vote de celle de Céline Brulin et du groupe CRCE ; les collègues qui la déposent auraient pu enrichir cette dernière, avec l'assentiment du Gouvernement. Nous bricolons donc, avec des propositions de loi parcellaires à la portée modique.

Cependant, je souscris à l'analyse de Catherine Di Folco et reconnais que le mérite de cette proposition de loi, si le Gouvernement s'en donne les moyens, serait d'être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant la fin de la session. Sans cela, il ne s'agira que d'un tract électoraliste diffusé à l'approche des élections sénatoriales.

Je conclurai en revenant aux paroliers évoqués par Cécile Cukierman : dans cette affaire, j'ai le sentiment d'assister à une reprise de la chanson de Dalida et Alain Delon, *Paroles, paroles, paroles*, dans laquelle les secrétaires de mairie joueraient le rôle de Dalida et le ministre de la transformation et de la fonction publiques, celui d'Alain Delon...

M. Alain Richard. – Je remercie Catherine Di Folco pour les améliorations proposées et les informations données. Toutefois, je souhaiterais revenir sur deux sujets.

D'abord, en ce qui concerne la disposition prévue par l'article 2, qui prévoit l'accès à la catégorie B de personnes n'étant pas encore secrétaires de mairie, je ne suis pas

convaincu de l'utilité d'attendre l'année 2029 pour son entrée en vigueur. En effet, cette disposition constitue l'un des moyens de favoriser des vocations et des candidatures de personnes exerçant aujourd'hui une activité dans la fonction publique territoriale, qui pourraient ainsi être tentées de remplir des postes non pourvus de secrétaires de mairie. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de séparer les périodes d'application de l'article 1^{er} et de l'article 2.

Ensuite, s'agissant de la bonification d'ancienneté, je ne crains pas l'excès d'utilisation de cette possibilité, qui joue principalement pour les fonctionnaires exerçant dans les quartiers prioritaires de la ville. Le degré de responsabilité et de surcharge que représente la fonction de secrétaire de mairie, du fait de la solitude de l'emploi, représente bien une contrainte d'activité analogue. Nous pouvons donc, sans déformer les règles de la fonction publique, consentir à cette bonification ; il s'agira d'un facteur d'attractivité substantiel.

Par ailleurs, je rejoins le rapporteur et souhaite que le Gouvernement présente un amendement pour que nous ne soyons pas contraints par l'article 40 de la Constitution.

M. Jérôme Durain. – Pour filer la métaphore musicale, après les auteurs et les interprètes, je voudrais m'intéresser au public, que constituent les nombreuses personnes que nous avons entendues, dont certaines ont pris leurs habitudes au Sénat tant elles ont été invitées à s'exprimer sur le même sujet, lors de diverses auditions.

S'agissant des travaux que nous avons conduits sous la présidence de Françoise Gatel avec Cédric Vial et Catherine Di Folco, ils concourent à l'atteinte des objectifs présentés dans ce texte. Il serait intéressant que la séance permette de rassembler tout ce qui a été proposé par le Sénat ces dernières semaines et que nous saisissons l'opportunité de proposition de loi pour nourrir le texte de toutes les bonnes contributions déjà faites. Ainsi, notre travail à tous n'aura pas été vain et nous pourrions alors en appeler à la responsabilité du Gouvernement.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – J'apprécie le franc-parler de M. Bourgi, qui aurait pu être mon porte-parole...

Monsieur Richard, j'entends vos réserves concernant les articles 2 et 3. J'ai souhaité restreindre l'article 2 aux personnes exerçant déjà les fonctions de secrétaire de mairie. Pour éviter que les deux dispositions ne soient concomitantes, la seconde interviendrait à partir de janvier 2029. Toutefois, j'étudierai tout amendement qui pourrait être déposé en vue de la séance.

En ce qui concerne l'article 3, je suis d'accord sur la philosophie : certaines fonctions méritent plus de reconnaissance en raison de leur niveau de difficulté. Cependant, je ne souhaite pas, notamment dans les petites collectivités, qu'un agent puisse être favorisé par rapport à un autre, qui exercerait pourtant des fonctions pénibles. En revanche, si le Gouvernement déployait un grand plan d'ensemble visant à bonifier certaines fonctions, j'y souscrirais.

S'agissant de la mission d'information menée par la délégation aux collectivités territoriales, je tiens à remercier Jérôme Durain et Cédric Vial, car nous avons bien travaillé ensemble. Dix-sept propositions ont été présentées, dont certaines réclameront une traduction législative, et je tiens à ce que mes collègues puissent proposer des amendements de complément à cette proposition de loi, en vue de la séance. D'autres propositions sont de

nature réglementaire et nous compterons sur le Gouvernement pour agir au plus vite. Enfin, d'autres révèlent des bonnes pratiques qui ont cours au quotidien et qu'il serait intéressant de partager.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous en venons au périmètre de la proposition de loi, au titre de l'article 45 de la Constitution. Je vous propose de considérer que le périmètre comprend les dispositions relatives à l'accès aux fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants et à l'exercice de celles-ci.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-7** vise à inscrire dans le code général des collectivités territoriales les fonctions de secrétaire de mairie.

L'amendement COM-7 est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-1** et **COM-4** visent à modifier l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie. Je suis d'accord avec l'intention des auteurs, et nous l'avions déjà dit lors de l'examen de la précédente proposition de loi : l'intitulé « secrétaire de mairie » ne traduit pas les missions réellement exercées et il faut sans doute le modifier. Cependant, tout le monde ne s'accorde pas sur cette question. Ainsi, les anciennes secrétaires de mairie sont en phase avec ce qu'elles font et ne souhaitent pas nécessairement changer de titre. Cependant, si l'on souhaite attirer de nouveaux talents, le titre peut paraître obsolète.

Avec bienveillance, je demande le retrait de ces amendements en vue de la séance, car je souhaiterais que nous ayons un véritable échange à ce sujet.

L'amendement COM-1 est retiré.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-8** vise à renforcer les conditions d'éligibilité à la voie de promotion interne dérogatoire.

L'amendement COM-8 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-15** vise à apporter une précision quant à la voie de promotion interne, en prévoyant que les agents de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie pourraient bénéficier de cette promotion par la validation de compétences spécifiques.

Cette précision ne semble pas nécessaire et pourrait même aller à l'encontre de l'objectif poursuivi par son auteur. En effet, la procédure temporaire de promotion bénéficiera à l'ensemble des agents de catégorie C qui exercent les fonctions de secrétaire de mairie,

selon les modalités d'établissement des listes d'aptitude de droit commun, mais hors de la règle dite des quotas. Il s'agit d'un plan de requalification, que cet amendement restreindrait.

L'amendement pourrait aussi viser à instaurer de façon pérenne une troisième voie de promotion interne pour les agents de catégorie C par la validation de compétences. Cependant, l'article 2 répond à un objectif très proche en créant une troisième voie de promotion interne par la validation d'une formation. Avis défavorable.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-9** vise à apporter des précisions quant aux modalités de la troisième voie de promotion interne créée pour les secrétaires de mairie de catégorie C.

L'amendement COM-9 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-2** et **COM-5** tendent à nouveau à modifier l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie. Comme précédemment, je demande, de façon bienveillante, leur retrait.

L'amendement COM-2 est retiré. L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

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

Après l'article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-10** vise à prendre en compte l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour la promotion interne. Il reprend un élément voté à l'occasion de la proposition de loi de Céline Brulin.

L'amendement COM-10 est adopté et devient article additionnel.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-11** prévoit d'introduire une formation initiale obligatoire propre à l'emploi de secrétaire de mairie. Cette disposition figurait aussi dans le texte de Céline Brulin tel que voté par le Sénat.

L'amendement COM-11 est adopté et devient article additionnel.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-16** prévoit que les secrétaires de mairie pourront se faire assister d'un représentant des organisations syndicales lors de leur entretien professionnel.

L'intention est louable, mais la mesure semble peu opérationnelle, notamment dans les petites communes, qui ne comptent pas ou peu de représentants syndicaux. Il faudrait faire venir un représentant d'une organisation généraliste, qui risquerait de ne pas connaître la collectivité en question ni ses agents.

Par ailleurs, je rappelle qu'il existe des garanties pour les agents. Ainsi, après leur entretien annuel, s'ils ne sont pas satisfaits par l'appréciation donnée par l'autorité territoriale, ils peuvent la contester auprès de la commission administrative paritaire du centre de gestion. L'appréciation est alors réexaminée de façon collégiale, par des représentants des élus et des personnels. Avis défavorable.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

Article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous en venons à l'amendement de suppression **COM-12**.

L'amendement COM-12 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-3 et COM-6 deviennent sans objet.

L'article 3 est supprimé.

Après l'article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-13**, qui reprend le troisième article du texte de Céline Brulin tel qu'adopté par le Sénat, vise à ouvrir aux communes de 1 000 à 2 000 habitants la possibilité de recruter des contractuels à temps plein pour les emplois de secrétaire de mairie.

L'amendement COM-13 est adopté et devient article additionnel.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant l'article 1^{er}			
Mme DI FOLCO, rapporteur	7	Inscription dans le code général des collectivités territoriales des fonctions de secrétaire de mairie	Adopté
Article 1^{er}			
M. BOURGI	1	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	Retiré
Mme VENTALON	4	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	8	Conditions d'éligibilité à la voie de promotion interne dérogatoire	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	15	Valorisation des compétences spécifiques pour la promotion interne pour les agents de catégorie C	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur	9	Précisions quant aux modalités de la troisième voie de promotion interne créée pour les secrétaires de mairie de catégorie C	Adopté
M. BOURGI	2	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	Retiré
Mme VENTALON	5	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur	10	Prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour la promotion interne	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	11	Introduction d'une formation initiale obligatoire propre à l'emploi de secrétaire de mairie	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	16	Assistance d'un représentant des organisations syndicales lors de l'entretien professionnel des secrétaires de mairie	Rejeté
Article 3			
Mme DI FOLCO, rapporteur	12	Suppression de l'article	Adopté
M. BOURGI	3	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	Satisfait ou sans objet
Mme VENTALON	6	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
Mme DI FOLCO, rapporteur	13	Ouverture aux communes de 1 000 à 2 000 habitants de la possibilité de recruter des contractuels pour les emplois de secrétaire de mairie	Adopté

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite – Examen du rapport et du texte de la commission (deuxième lecture)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur, en remplacement de M. André Reichardt. – Je vous prie d'excuser l'absence d'André Reichardt, qui m'a chargée de présenter en son nom les principales orientations de son rapport.

Nous sommes saisis de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, le 4 avril dernier. Sur les quinze articles que comptait ce texte à l'issue de la première lecture, cinq restent encore en discussion, les autres ayant été supprimés ou adoptés conformes par l'Assemblée nationale.

Ce texte, qui n'a pas fait l'objet de l'engagement de la procédure accélérée – ce qui est suffisamment rare pour être noté –, a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale en novembre 2022, puis par le Sénat le 31 janvier 2023.

De façon générale, nous pouvons largement nous satisfaire du texte qui nous a été transmis. À l'exception de quelques points relativement mineurs, sur lesquels je reviendrai, ce texte semble résulter d'un compromis respectueux des positions des deux chambres, qui préserve très majoritairement nos apports et tient compte de nos lignes rouges. En particulier, le chapitre III, qu'a inséré le Sénat et qui vise à équilibrer le texte en renforçant l'accompagnement social des locataires en difficulté, a été adopté conforme par l'Assemblée nationale.

Sans revenir sur l'ensemble des dispositions de ce texte, puisque dix articles font déjà l'objet d'une rédaction commune et que nous avons largement débattu lors de la première lecture, je centrerai mes propos sur les dispositions encore en discussion : les articles 1^{er} A, 1^{er} C, 2, 2 *ter* et 4.

L'article 1^{er} A, qui crée un délit d'occupation frauduleuse des locaux à usage d'habitation et des locaux à usage commercial, agricole ou professionnel, n'a fait l'objet que d'une modification sémantique qui ne pose aucune difficulté, dans la mesure où, conformément à la position exprimée par le Sénat en première lecture, le Gouvernement n'a pas maintenu son souhait de limiter ce délit aux seuls locaux exploités.

L'article 1^{er} C avait été adopté en séance publique au Sénat, sur proposition de notre collègue Catherine Procaccia, malgré un avis défavorable de la commission. L'article imposait au préfet de recourir à la force publique dans un délai de sept jours suivant la décision du juge, dans les cas de squat de domicile. Notre collègue rapporteur André Reichardt avait souligné les difficultés de nature pratique et juridique que soulevait cet article, notamment le fait que ce délai de sept jours était inférieur au délai commun de recours, qui s'élève à un mois, et qu'il était préférable de maintenir un pouvoir d'appréciation du préfet, lorsque celui-ci est saisi d'une demande de recours à la force publique, notamment pour tenir compte des éventuels troubles à l'ordre public que pourrait provoquer l'expulsion de force. En se reposant sur les mêmes arguments, l'Assemblée nationale a supprimé cet article lors de la deuxième lecture. En cohérence avec la position exprimée par la commission en janvier dernier, André Reichardt nous propose de maintenir cette suppression.

J'en viens à l'article 2, relatif à la procédure administrative d'évacuation forcée, plus connue en tant que « procédure de l'article 38 de la loi Dalo » (*loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*). En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'est revenue que sur une seule des modifications apportées par le Sénat, en supprimant la réduction, de quarante-huit à vingt-quatre heures, du délai dont disposerait le préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux.

Par ailleurs, l'article a été complété afin de prendre en compte les récentes réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article 38 de la loi Dalo. Le rapporteur considère ces derniers ajouts comme utiles, car ils permettront de garantir la pleine conformité de cette procédure à la Constitution et de sécuriser ainsi son assise juridique. Il nous suggère donc d'adopter cet article conforme, en prenant acte du désaccord, attendu, sur la réduction du délai de mise demeure du squatteur.

Outre des modifications rédactionnelles mineures portant sur l'article 2 *ter*, l'Assemblée nationale a renforcé le contrôle de l'application du dispositif de mise à disposition temporaire de logements vacants, en imposant à l'État de vérifier « régulièrement la conformité de la mise en œuvre [de ce dispositif] aux dispositions légales et réglementaires applicables », lorsqu'il bénéficie à des personnes morales de droit privé. Cette précision va dans le sens de la position exprimée par notre commission en première lecture, le rapporteur ayant appelé le Gouvernement à accentuer le suivi de ce dispositif, pour l'instant quasi inexistant. Ainsi, André Reichardt nous suggère d'adopter cet article dans la rédaction qui nous a été transmise.

Enfin, l'article 4, qui concerne les pouvoirs d'office du juge en matière d'octroi de délais de paiement et de suspension des effets des clauses résolutoires de plein droit, qui a fait l'objet d'un désaccord substantiel en première lecture entre les deux chambres, a abouti sur une rédaction que le rapporteur considère représenter un compromis. Pour mémoire, l'Assemblée nationale souhaitait conditionner l'octroi de délais de paiement, la vérification des éléments constitutifs de la dette locative, le contrôle du caractère décent du logement et la suspension des effets de la clause résolutoire – c'est-à-dire le maintien dans le logement – à une saisine du locataire plutôt que de laisser la possibilité au juge de se saisir d'office.

En première lecture, le Sénat avait rétabli les pouvoirs d'office du juge en la matière, jugeant qu'il était dans l'intérêt aussi bien du locataire que du bailleur que les relations contractuelles soient maintenues et que la dette locative soit acquittée, plutôt que d'avoir recours à une expulsion « ferme ».

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale s'est en grande partie alignée sur la position du Sénat en maintenant les pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement. En revanche, la suspension des effets de la clause résolutoire ne pourra plus être accordée par le juge qu'à la suite d'une saisine en ce sens par le bailleur ou le locataire.

Il s'agit pour le rapporteur d'un point de vigilance dont il conviendra de suivre les effets, une fois la loi entrée en vigueur. À ce stade, nous pouvons néanmoins prendre le parti de faire confiance aux acteurs judiciaires, qui devraient adopter une lecture souple de cet article, afin de faire en sorte que les locataires soient informés de leurs droits. Le Sénat a d'ailleurs adopté un amendement en première lecture, maintenu par l'Assemblée nationale, qui impose au préfet d'informer les locataires faisant l'objet d'une assignation en justice de leur droit de demander au juge de leur accorder des délais de paiement.

Le rapporteur suggère donc d'adopter également cet article dans la rédaction qui nous a été transmise.

En guise de conclusion, le rapporteur m'a chargée de vous remercier pour la richesse et la qualité des débats que nous avons eus en première lecture. Nous pouvons nous féliciter de ce texte de compromis qui constitue un bel exemple de l'utilité de la procédure ordinaire, qui laisse davantage de temps aux échanges et à la construction d'une position commune.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-1** et **COM-5** visent à interdire de territoire les personnes étrangères coupables du délit d’occupation frauduleuse d’un local à usage d’habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel.

La rédaction de l’article 1^{er} A représentant un équilibre entre les positions exprimées par les deux chambres, nous souhaitons que cet article soit adopté conforme.

De plus, ces amendements autoriseraient le juge à prononcer une interdiction « définitive » de territoire pour les personnes étrangères condamnées pour squat, ce qui nous semble non seulement disproportionné, mais apparaît aussi comme étant contraire à la jurisprudence relative au droit à la vie privée et familiale de la Cour européenne des droits de l’homme. Avis défavorable.

Mme Valérie Boyer. – Ce n’est pas tout à fait ce qui est écrit dans l’amendement, qui n’a pas pour objet de renvoyer tous les étrangers coupables de délit, mais qui vise à laisser une marge de manœuvre plus importante à l’autorité judiciaire qui doit prononcer la peine. Conformément à l’article 66 de la Constitution, cette autorité est « gardienne de la liberté individuelle ». Il s’agit d’ouvrir une nouvelle possibilité, dans le cadre légal prévu par le code pénal, ainsi qu’à apprécier chaque situation pour permettre de répondre aux exigences de l’état de droit. L’avis émis paraît très sévère et ne prend pas en compte de façon exacte l’esprit et la lettre de cet amendement.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous aurons le débat en séance.

Les amendements identiques COM-1 et COM-5 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’amendement **COM-6** est contraire à la position adoptée par la commission en première lecture. Avis défavorable.

L’amendement COM-6 n’est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – En ce qui concerne l’amendement **COM-10**, je regrette que la proposition de notre collègue Catherine Procaccia n’ait pas été formulée plus tôt, car il s’agit d’une suggestion intéressante, qui nécessiterait néanmoins un travail rédactionnel important pour s’insérer convenablement au sein de notre arsenal juridique.

Comme je l’ai dit au sujet des autres amendements portant sur cet article, la rédaction adoptée par l’Assemblée nationale en deuxième lecture incarne un équilibre que nous souhaitons préserver. Je demande donc le retrait de cet amendement et, à défaut, l’avis sera défavorable.

L’amendement COM-10 n’est pas adopté.

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

Après l'article 1^{er} A

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-11** est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-11 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement **COM-2** concerne la dissolution des personnes morales ayant été condamnées pour propagande ou publicité en faveur de méthodes visant à inciter au squat.

Cet amendement est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er} C (supprimé)

L'article 1^{er} C demeure supprimé.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'article 2 ainsi rédigé constituant un équilibre entre les positions exprimées à l'Assemblée nationale et au Sénat, nous souhaitons qu'il soit adopté conforme.

L'adoption des amendements identiques **COM-3** et **COM-4** supprimerait les dispositions que l'Assemblée nationale a ajoutées en deuxième lecture pour prendre en compte les récentes réserves d'interprétation que le Conseil Constitutionnel a formulées dans une réponse à une QPC. Avis défavorable.

Mme Valérie Boyer. – L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement qui a permis d'élargir la faculté de constater l'occupation illicite constitutive d'un squat de domicile, ce qui représente une avancée importante. L'amendement COM-4 vise à rajouter la possibilité pour les adjoints aux maires de procéder à ce constat, pour rester en cohérence avec le premier alinéa de l'article 16 du code de procédure pénale.

Il faut tirer les conséquences des auditions que nous avons menées. En effet, le renfort du maire ou de ses adjoints restera insuffisant, notamment dans certaines communes de grande taille ou de taille moyenne, comme dans le cas de Marseille par exemple. L'amendement vise donc à permettre aussi aux agents de police judiciaire de procéder au constat d'occupation illicite. Je rappelle que ces agents sont sous les ordres et la responsabilité des officiers de police judiciaire et qu'ils ont pour mission de « constater des crimes, délits ou contraventions et d'en dresser le procès-verbal », selon l'article 20 du code de procédure pénale ; ils sont tout désignés pour procéder à ces constats.

L'amendement ne va pas à l'encontre des mesures votées à l'Assemblée nationale, mais tend précisément à les renforcer et à faire en sorte qu'elles puissent s'appliquer.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La rédaction que vous proposez ne reprend pas complètement celle qui a été adoptée en séance à l’Assemblée nationale. L’article ainsi rédigé est donc incomplet. Nous pourrions en reparler en séance.

Les amendements identiques COM-3 et COM-4 ne sont pas adoptés.

L’article 2 est adopté sans modification.

Article 2 ter

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’amendement **COM-8** est contraire à la position adoptée par la commission en première lecture. Avis défavorable.

L’amendement COM-8 n’est pas adopté.

L’article 2 ter est adopté sans modification.

Article 4

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’amendement **COM-7** vise à supprimer les alinéas relatifs à l’encadrement des pouvoirs du juge pour l’octroi d’une expulsion dite conditionnelle.

En première lecture, la commission s’est exprimée en faveur du conditionnement de l’octroi de délais de paiement et du maintien dans le logement à la reprise du paiement du loyer et des charges avant la date de l’audience. Cette mesure participe à l’objectif, auquel nous avons souscrit en première lecture, de « responsabilisation du locataire ». Avis défavorable.

L’amendement COM-7 n’est pas adopté.

L’article 4 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Chapitre I^{er} : Mieux réprimer le squat			
Article 1^{er} A			
Mme NOËL	1	Interdiction de territoire pour les personnes étrangères coupables du délit d’occupation frauduleuse d’un local à usage d’habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel	Rejeté
Mme Valérie BOYER	5	Interdiction de territoire pour les personnes étrangères coupables du délit d’occupation frauduleuse d’un local à usage d’habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BOURGI	6	Suppression de la pénalisation du maintien sans droit ni titre dans un logement en violation d'une décision de justice	Rejeté
Mme PROCACCIA	10	Prononcé d'une peine d'intérêt général à l'encontre des occupants sans droit ni titre	Rejeté
Division(s) additionnel(s) après l'article 1^{er} A			
Mme PROCACCIA	11	Exclusion des occupants illicites ayant refusé une proposition de relogement du bénéfice des délais renouvelables que peut accorder le juge chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales	Irrecevable au titre de l'art. 45, al. 1 de la Constitution (cavalier)
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er} A			
Mme NOËL	2	Dissolution des personnes morales ayant été condamnées pour propagande ou publicité en faveur de méthodes visant à inciter au squat	Irrecevable au titre de l'art. 45, al. 1 de la Constitution (cavalier)
Article 2			
Mme NOËL	3	Extension de la possibilité de constater l'occupation illicite d'un logement aux adjoints au maire et aux agents de police judiciaire	Rejeté
Mme Valérie BOYER	4	Extension de la possibilité de constater l'occupation illicite d'un logement aux adjoints au maire et aux agents de police judiciaire	Rejeté
Article 2 ter			
Mme ARTIGALAS	8	Suppression de la pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants	Rejeté
Chapitre II : Sécuriser les rapports locatifs			
Article 4			
M. BOURGI	7	Suppression des alinéas relatifs à l'encadrement des pouvoirs du juge pour l'octroi d'une expulsion dite "conditionnelle"	Rejeté

Questions diverses

M. Hussein Bourgi. – Je souhaiterais profiter de notre réunion pour revenir sur les événements survenus à Saint-Brévin-les-Pins et pour porter à votre connaissance une information particulièrement grave : des faits violents ont de nouveau lieu, notamment à l'encontre de la femme pressentie pour devenir maire ce vendredi.

Des photos de cette femme, accompagnées de propos de nature injurieuse, ont circulé et des pressions s'exercent sur elle. Lors du dernier conseil municipal, les élus ont découvert des tracts posés sur leur pupitre. Le collectif responsable invite ses membres à venir assister vendredi à la réunion du conseil municipal, au cours de laquelle sera élu le successeur du maire démissionnaire. Par ailleurs, des articles et des *posts* recommencent à fleurir, qui prennent pour cibles les élus qui ne sont pas démissionnaires. De plus, l'adresse du président

de l'association accompagnant les demandeurs d'asile à Saint-Brévin depuis une dizaine d'années commence aussi à circuler dans la commune. Depuis le mois de février, plusieurs plaintes ont été déposées, mais, à ce jour, aucune suite ne leur a été donnée.

Je voudrais lire deux passages extraits de ce qui circule et dont le premier concerne des conseillères municipales : « ces femmes qui ressemblent toutes les deux à des catholiques bien pensantes. » Le second passage a trait au président de l'association que j'ai évoqué, fonctionnaire à la retraite de 73 ans : « catho de gauche compassionnel et pleurnichard, qui ressemble à un curé en perdition. »

Compte tenu de ces éléments, il serait bon que nous puissions entendre le commandant de la brigade de gendarmerie de Saint-Brévin, ainsi que la procureure de la République de Saint-Nazaire, puisqu'aucune suite n'a été donnée aux plaintes déposées, ce qui permet à un climat d'impunité judiciaire de prospérer dans la commune. Nous pourrions aussi entendre le président de cette association, qui est encouragé par l'État à fournir un travail d'accompagnement et d'alphabétisation, mais qui est livré à lui-même et dont l'adresse circule, comme des photos prises à son insu. Nous ne pouvons laisser cette situation prospérer ni tolérer que la nouvelle maire soit soumise aux comportements que M. Morez a subis.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Je vais relayer votre demande immédiatement auprès du président de la commission.

M. Philippe Bas. – Je remercie notre collègue de nous avoir fait part de ces graves informations. Notre commission doit se manifester, dans son ensemble, en soutien de la candidate à la mairie et des membres du conseil municipal subissant ces attaques, qui sont organisées contre la démocratie.

Toutefois, des auditions d'un officier de police judiciaire chargé d'une enquête et d'un procureur de la République lui donnant ses instructions pourraient porter atteinte à la séparation des pouvoirs.

Il nous faut à la fois être prudents sur la manière dont nous réagissons et très énergiques dans notre condamnation de ces agissements.

La réunion est close à 10 h 30.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Jeudi 1^{er} juin 2023**

- Présidence de Mme Fadila Khattabi, députée, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 00.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de la Première ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 1^{er} juin 2023.

Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- Mme Fadila Khattabi, députée, présidente ;*
- Mme Chantal Deseyne, sénatrice, vice-présidente.*

Elle a également désigné :

- Mme Sandrine Josso, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ;*
- M. Martin Lévrier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – La proposition de loi initiale comptait deux articles. L'Assemblée nationale a ajouté quatre articles et en a supprimé un. Le Sénat, pour sa part, a adopté un article et une suppression conformes. Il a par ailleurs introduit deux nouveaux articles, tandis qu'il en supprimait deux. Six articles restent donc en discussion ce matin.

Il semble que l'on soit proche d'un accord entre nos deux assemblées. Je m'en réjouis, comme toujours quand le travail parlementaire peut faire l'objet d'une coconstruction associant les deux chambres et le maximum de groupes politiques.

Mme Chantal Deseyne, sénatrice, vice-présidente. – Comme vous l'avez indiqué, madame la présidente, le Sénat a apporté plusieurs modifications au texte que lui a transmis l'Assemblée nationale. Nous avons notamment supprimé deux articles. Cela étant, notre assemblée a abordé ce texte dans un esprit constructif. Il me semble qu'aucune de ces modifications ne remet en cause la logique ni l'équilibre du texte. De ce fait, nos désaccords

me paraissent très surmontables. Les échanges préparatoires entre les rapporteurs devraient leur permettre de formuler des propositions de rédaction communes. Je suis donc confiante quant à la conclusion de nos travaux.

M. Martin Lévrier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de loi constitue une véritable avancée pour les femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse et leur partenaire éventuel. En associant davantage professionnels de santé et psychologues pour un accompagnement pluridisciplinaire, en garantissant une meilleure prise en charge des interruptions de travail et des séances de suivi psychologique, elle permettra d'améliorer le suivi des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse et de mieux tenir compte du retentissement psychologique que peut avoir cet événement.

Le texte comptait initialement deux articles. L'Assemblée nationale a inséré quatre articles et supprimé le gage de la proposition de loi, qui figurait à l'article 2. Le Sénat a ajouté deux articles et en a supprimé deux. Il a adopté l'article 1^{er} sans modification et a maintenu la suppression de l'article 2. Six articles restent donc en discussion. Je tiens à remercier la rapporteure de l'Assemblée nationale, pour son implication dans la construction de la proposition de loi, et à saluer la qualité de nos échanges, qui nous ont permis d'identifier et de surmonter quelques rares divergences de vues.

L'article 1^{er} A prévoit l'institution par les agences régionales de santé (ARS), d'ici au 1^{er} septembre 2024, d'un parcours spécifique associant médecins, sages-femmes et psychologues dans la prise en charge des interruptions spontanées de grossesse. Celui-ci doit permettre d'améliorer l'information et le suivi médical et psychologique des patientes et de leur partenaire éventuel, ainsi que de renforcer la formation des professionnels de santé impliqués.

Le Sénat a adopté deux amendements à cet article. Le premier prolonge le dispositif voté par l'Assemblée nationale, en renforçant les objectifs d'information assignés au parcours. Il s'agit d'un enjeu essentiel, comme l'ont souligné les associations lors des auditions. Le second renomme le parcours « fausse couche » en parcours « interruption spontanée de grossesse » (ISG), cette expression étant jugée plus juste médicalement et moins stigmatisante par l'ensemble des personnes que j'ai auditionnées. Le Sénat a adopté un amendement apportant la même modification à l'intitulé de la proposition de loi.

L'article 1^{er} B, ajouté par amendement à l'Assemblée nationale, lève le délai de carence applicable à l'indemnisation des congés maladie pris consécutivement à une interruption spontanée de grossesse. Le Sénat a également adopté deux amendements visant à inclure les indépendantes et les non-salariées agricoles dans le dispositif, afin de le rendre applicable à l'ensemble des assurées. Le Sénat a en effet jugé que pour atteindre pleinement l'objectif de desserrement des contraintes financières susceptibles d'empêcher un arrêt de travail après une interruption spontanée de grossesse, ce dispositif consensuel, qui marque un véritable progrès, devait être étendu à toutes.

L'article 1^{er} C, ajouté par amendement au Sénat, instaure une protection de dix semaines contre le licenciement au bénéfice de femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse dite tardive, après la quatorzième semaine d'aménorrhée. Le Sénat a jugé que cette mesure, qui limite les effets de seuil et protège les femmes concernées contre les risques de discrimination professionnelle, complétait utilement cette proposition de loi.

L'article 1^{er} *bis* A, ajouté par amendement au Sénat, vise à étendre le champ d'un rapport sur l'accessibilité de MonParcoursPsy, prévu par le législateur dès la mise en place du dispositif, afin qu'il étudie spécifiquement l'accès des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse aux séances de suivi psychologique prises en charge. Compte tenu de la faible participation des psychologues, l'accessibilité du dispositif constitue un enjeu important. C'est pourquoi il me semble utile de conserver ces dispositions.

L'article 1^{er} *bis*, ajouté à l'Assemblée nationale, a été supprimé par le Sénat. Les professionnels de santé que j'ai auditionnés ont souligné que ces dispositions relatives à l'information et au consentement des patientes étaient déjà satisfaites par le droit en vigueur. La prescription d'examen complémentaires, en outre, est encadrée par les recommandations des sociétés savantes. Il ne me paraît donc pas nécessaire de renforcer sur ce point les contraintes pesant sur les professionnels de santé.

L'article 1^{er} *ter*, ajouté à l'Assemblée nationale, a également été supprimé par le Sénat. Il demandait un rapport sur l'extension de l'assurance maternité dès les premières semaines d'aménorrhée, laquelle aurait engendré une complexité opérationnelle considérable pour la sécurité sociale, selon les auditions que j'ai conduites.

Grâce aux travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, le texte a été considérablement enrichi par des mesures consensuelles, adaptées et utiles qui offriront aux couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse un meilleur accompagnement médical et psychologique. Je ne doute pas que nous parvenions à un accord qui permette une entrée en vigueur rapide de ces mesures nécessaires, qui ont reçu en première lecture une large approbation dans chacune des chambres. L'échange que j'ai eu avec Mme Josso préalablement à la tenue de cette commission nous a permis de vous proposer une rédaction commune.

Mme Sandrine Josso, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je suis heureuse que nos assemblées puissent travailler en bonne intelligence sur ce texte qui me tient à cœur. La fausse couche est encore taboue dans notre société, alors que c'est une souffrance pour les centaines de milliers de couples qui la vivent. Il était temps que nous leur apportions une réponse.

Depuis son dépôt, la proposition de loi a été considérablement enrichie par nos deux assemblées, qui sont allées dans le même sens. Nous sommes partis d'un dispositif centré sur le suivi psychologique des femmes faisant une fausse couche pour arriver à un véritable parcours qui s'adresse aux couples et englobe les questions de suivi psychologique, mais aussi d'information, d'orientation et de suivi médical. Nous avons aussi avancé sur le congé en cas de fausse couche, grâce au concours du Gouvernement. Désormais, le jour de carence sera supprimé pour tous les salariés, indépendants et travailleurs non salariés agricoles. Ces avancées me paraissent essentielles. Depuis les débats à l'Assemblée, j'ai reçu le témoignage de nombreuses personnes et associations qui nous sont très reconnaissantes de notre engagement sur cette question trop longtemps occultée.

Le texte issu du Sénat me convenait en tout point, hormis un détail : je ne voulais pas que les termes « fausse couche » disparaissent du titre de la proposition de loi, parce qu'il me semblait que l'on risquait de perdre de la clarté. Beaucoup de gens ignorent ce qu'est une « ISG » ; ils peuvent confondre avec interruption volontaire de grossesse (IVG). L'expression « fausse couche » n'est ni très adaptée, ni très heureuse, mais il fallait au moins qu'elle figure dans le titre du texte.

Mme Michelle Meunier, sénatrice. – Je m’exprime au nom du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat, qui, je le dis d’emblée, votera en faveur du texte. Je ne parlerai pas, toutefois, d’une véritable avancée mais d’un pas supplémentaire pour la santé des femmes, qui justifie notre soutien.

Des regrets ont été exprimés au cours des débats sur plusieurs points, notamment sur le fait que les sages-femmes ne puissent pas effectuer un accompagnement médical des femmes victimes d’une interruption spontanée de grossesse, alors que cette compétence leur est reconnue en cas d’IVG. Il y a là un illogisme auquel il faudra remédier. Cela pourra constituer un levier pour la reconnaissance d’autres pratiques.

La proposition de loi présente le mérite d’apporter de la reconnaissance et de la visibilité à un phénomène très répandu, puisqu’une grossesse sur quatre débouche sur une fausse couche. Cela justifie la définition d’un cadre légal bienveillant. Je suis fière qu’une députée de mon département soit à l’origine de cette initiative.

M. Arthur Delaporte, député. – Le groupe Socialiste de l’Assemblée nationale soutient évidemment tout ce qui permettra d’améliorer la situation des femmes et, plus largement, des couples victimes d’une interruption spontanée de grossesse. Cela étant, comme l’a dit Mme Meunier, nous ne pouvons que regretter qu’un certain nombre de points n’aient pu faire l’objet d’avancées. Pour y remédier, j’ai fait trois propositions de rédaction visant à étendre aux ISG la capacité prescriptive que les sages-femmes détiennent en matière d’IVG.

Nous n’avons pas réussi à obtenir la création d’un congé spécial pour les femmes victimes d’une fausse couche. Nous le regrettons mais nous aurons l’occasion d’y revenir. Cela faisait partie des propositions faites, lors de la précédente législature, par Paula Forteza, dont le travail a constitué l’un des fondements intellectuels de la proposition de loi en discussion.

Mme Martine Etienne, députée. – Je me félicite que, grâce à ce texte, on reconnaisse les fausses couches, phénomène dont on ne parle pas assez. Les personnes qui en sont victimes, qu’il s’agisse des patientes ou de leur conjoint, ont besoin d’un accompagnement. Toutefois, la proposition de loi est insuffisante ; elle ne répond pas vraiment aux objectifs énoncés. Elle ne fait qu’améliorer l’accès à MonParcoursPsy, sans faire évoluer le dispositif en conséquence. La demande de rapport, ajoutée par le Sénat, est une bonne chose, mais les dispositions actuelles restent largement insuffisantes pour garantir le suivi psychologique des 150 000 personnes qui subissent une fausse couche chaque année.

Nous avons déposé des amendements qui s’inspiraient de la proposition de loi de Paula Forteza, et qui visaient, par exemple, à mener une campagne publique d’information sur la fausse couche, à proposer un dépistage gratuit et préventif de l’endométriose, ainsi qu’à accorder un droit au télétravail aux femmes enceintes et un congé spécial de trois jours aux femmes victimes d’une intervention spontanée de grossesse. Ce dernier amendement a été rejeté, avant que la Première ministre n’annonce la suppression du délai de carence.

Je ne peux que regretter la suppression des articles 1^{er} *bis* et 1^{er} *ter* du texte de l’Assemblée, qui avaient été introduits par des amendements de mon groupe. Le premier visait à créer un parcours de soins spécifique pour les femmes victimes d’une interruption spontanée de grossesse et mêlait prévention, traitement et suivi de la patiente. Le second demandait un rapport sur l’extension de l’assurance maternité à l’ensemble des frais, relatifs ou non à la grossesse ou à son interruption. Je demanderai la réintégration de ces dispositions

qui, à mon sens, sont indispensables pour assurer un réel accompagnement des femmes victimes d'une fausse couche. Il me paraît également souhaitable que les termes « fausse couche » restent dans le titre.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Titre

Proposition commune de rédaction des rapporteurs.

Mme Sandrine Josso, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de modifier le titre de la proposition de loi pour rappeler que l'interruption spontanée de grossesse correspond à ce que l'on appelle communément la fausse couche.

La proposition de rédaction est adoptée.

En conséquence, le titre est ainsi rédigé.

Article 1^{er} A

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – La proposition consiste à insérer un nouvel article dans le code de la santé publique aux termes duquel « l'interruption spontanée de grossesse peut être traitée par un médecin ou une sage-femme ».

Actuellement, les sages-femmes doivent renvoyer les patientes vers les médecins, ce qui entraîne non seulement des ruptures dans les parcours de soins mais aussi des coûts supplémentaires pour la sécurité sociale.

M. Martin Lévrier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Un amendement ayant le même objet a été rejeté par le Sénat. Les sages-femmes ne peuvent aujourd'hui pratiquer l'IVG instrumentale que sous de strictes conditions tenant notamment à la formation et à l'expérience. Il semble prématuré de les autoriser à traiter l'interruption spontanée de grossesse, sans en avoir précisé au préalable les conditions.

Mme Sandrine Josso, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La fausse couche s'inscrit souvent dans une pathologie qui amène à consulter un médecin et non une sage-femme.

M. Arthur Delaporte, député. – Faute de majorité pour adopter la proposition de rédaction, je la retire.

La proposition de rédaction est retirée.

Proposition commune de rédaction des rapporteurs.

M. Martin Lévrier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'expression « fausse couche » est jugée stigmatisante par les associations mais celle d'interruption spontanée de grossesse, consacrée médicalement, demeure méconnue. Afin de laisser aux ARS le soin de nommer le parcours de la manière qui leur semble la plus adaptée, la

proposition de rédaction tend à supprimer l'intitulé qui lui est donné dans le texte. Il paraît préférable de laisser aux acteurs de terrain le choix de la dénomination, d'autant que les parcours destinés à accompagner les enfants en situation de polyhandicap ou de paralysie cérébrale ou, dans un autre domaine, de surpoids ou d'obésité, ne sont pas davantage nommés dans le code de la santé publique.

Mme Sandrine Josso, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cette modification est tout à fait pertinente.

La proposition de rédaction est adoptée.

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – J'espère que cette proposition de rédaction recueillera une plus large approbation puisqu'elle vise seulement à associer au parcours les sages-femmes, qui attendent un geste de notre part. Elle est le fruit de discussions avec l'Union nationale et syndicale des sages-femmes.

M. Martin Lévrier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Votre demande est satisfaite puisque les sages-femmes font partie des professionnels médicaux, mentionnés dans l'article, qui sont associés au parcours. Je vous invite donc à retirer votre proposition.

La proposition de rédaction est retirée.

Proposition de rédaction de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte, député. – Il est proposé d'autoriser les sages-femmes à prescrire un arrêt de travail à la suite d'une interruption spontanée de grossesse.

Mme Sandrine Josso, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les sages-femmes sont rarement consultées en cas de fausse couche pour les raisons que j'ai indiquées précédemment. En tout état de cause, nous ne pouvons pas nous immiscer dans leur travail ni dans la manière dont elles le font.

La proposition de rédaction est retirée.

L'article 1^{er} A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er} B

L'article 1^{er} B est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat, moyennant l'intégration de coordinations.

Article 1^{er} C

L'article 1^{er} C est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 1^{er} bis A

L'article 1^{er} bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 1^{er} ter

L'article 1^{er} ter est supprimé.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Je vous remercie pour ce travail de coconstruction au service des Françaises et des Français.

M. Martin Lévrier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie tous les membres de la commission mixte paritaire. Si la coconstruction a porté ses fruits, c'est parce que le travail en amont a été bien fait et que les deux chambres ont bien travaillé. Le bicamérisme est merveilleux lorsqu'il fonctionne ainsi au service des Français.

Mme Sandrine Josso, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je félicite chacun d'entre vous pour l'aboutissement de ce travail.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 10 h30.

- Présidence de M. Sacha Houlié, député, président -

La réunion est ouverte à 11 h 20.

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

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de Mme la Première ministre, une 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 s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 1^{er} juin 2023.

Elle procède à la désignation de son bureau, constitué de M. Sacha Houlié, député, président, M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, M. Bruno Studer, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale, Mme Valérie Boyer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Sacha Houlié, député, président. – Cette proposition de loi a été déposée le 19 janvier 2023 sur le bureau de l’Assemblée nationale par M. Bruno Studer et les membres du groupe Renaissance. Elle a été adoptée par l’Assemblée nationale le 6 mars dernier. Le Sénat l’a ensuite adoptée le 10 mai. Le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée, il a demandé la convocation de la commission mixte paritaire (CMP) qui se réunit aujourd’hui.

La proposition de loi comportait initialement quatre articles. À l’issue des travaux du Sénat, deux articles ont été supprimés et un ajouté. Il reste donc cinq articles en discussion.

Mme Valérie Boyer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Nous sommes tous conscients que l’ouverture du monde numérique aux enfants est un défi majeur non seulement pour les familles mais également pour les pouvoirs publics, en particulier les enseignants.

Si l’objectif est partagé, la méthode pour l’atteindre est plus discutée. Pour ma part, je regrette que nous ayons à légiférer dans le désordre, de manière pointilliste, au fil de diverses propositions de loi, et que le Gouvernement n’ait pas été à l’initiative d’un grand texte visant à traiter tous les aspects de la question, y compris ceux concernant la santé publique et l’éducation nationale. Par ailleurs – c’est notre tropisme parlementaire – nous nous reposons trop sur la loi alors que tous les acteurs s’accordent à dire que c’est la prévention, l’éducation et la sensibilisation qui ont une efficacité.

J’ai évoqué le carnet de santé dans mon rapport : c’est un excellent outil pédagogique pour les parents. Je souhaiterais aussi que le code de la santé publique comporte un nouveau livre consacré au numérique, et que puisse voir le jour un programme scolaire de santé publique dans lequel le numérique ait sa part. Nous referons des propositions en ce sens au Sénat.

S’agissant des images d’enfants diffusées sur internet, tous les moyens devraient être mobilisés pour alerter les parents sur les conséquences des utilisations préjudiciables qui peuvent en être faites par la suite – harcèlement scolaire, détournement sur des réseaux pédocriminels, usurpation d’identité ou encore atteinte à la réputation. L’actualité, malheureusement, montre qu’elles peuvent être tragiques.

La proposition de loi de Bruno Studer, dont nous avons tous pu mesurer l’engagement, a le mérite de favoriser une prise de conscience collective. Il la décrit lui-même comme une proposition de loi pédagogique, destinée aux parents. Le Sénat a accepté de suivre cet objectif, tout en recentrant le texte sur l’essentiel et en rappelant que veiller au respect de la vie privée de l’enfant fait déjà partie de la mission exercée conjointement par les parents dans le cadre de l’autorité parentale, conformément à l’article 371-1 du code civil que ceux d’entre nous qui ont été maires connaissent bien. Le Sénat a retravaillé le texte en commission et l’a adopté à l’unanimité en séance publique.

L’article 1^{er} vise à introduire la protection de la vie privée de l’enfant parmi les obligations des parents au titre de l’autorité parentale. Cet article a été adopté par le Sénat qui a rétabli la rédaction initiale de la proposition de loi afin de rattacher la vie privée de l’enfant au respect dû à sa personne, sans placer la vie privée sur le même plan que la sécurité, la santé et la moralité, qui doivent primer.

L’article 2 a été supprimé par le Sénat. En effet, nous avons considéré qu’il s’agissait d’une sorte de répétition, spécifiquement consacrée au droit à l’image, des

dispositions des articles 371-1 et 372 du code civil. Le Sénat, en particulier sa commission des lois, est attaché à limiter l'utilisation du code civil à des fins pédagogiques, afin de ne pas s'exposer au risque de le voir grossir très rapidement.

Il me semble qu'il n'y a rien de bloquant au sujet de ces articles, pas plus que dans l'article 5, que nous avons ajouté en commission. Il permettrait à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) d'agir en référé en cas d'atteinte aux droits des mineurs en matière de données à caractère personnel, sans condition de gravité ou d'immédiateté.

Les deux points de dissensus concernent les articles 3 et 4.

L'article 3, dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, est un rappel des règles existantes lorsqu'il y a un désaccord entre les parents en matière d'exercice de l'autorité parentale. Nous avons choisi plutôt d'inscrire dans la loi que la diffusion au public de contenus relatifs à la vie privée de l'enfant, ce qui comprend les photos et les vidéos, nécessite l'accord de chacun des parents.

Cette disposition éviterait toute divergence d'approche entre les juridictions lorsqu'il s'agit de décider s'il s'agit d'un acte usuel ou non usuel et permettrait au parent non consentant de saisir le juge aux affaires familiales (JAF) d'une demande d'interdiction.

Les parents, ce qui me paraît le plus important, seraient obligés de réfléchir ensemble avant de diffuser au public une image de leur enfant qui pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour celui-ci. Ce serait un véritable changement de paradigme qui mettrait fin à l'insouciance avec laquelle des parents postent des photos de leurs enfants sur les réseaux sociaux. J'ajoute qu'il n'y a jamais d'urgence à publier une photo – j'exclus du raisonnement, bien sûr, toutes les boucles familiales ou privées, qui ne sont pas concernées par le texte.

Nous avons choisi une formulation large afin d'inclure toute information relative à la vie privée et de couvrir toute situation, comme la divulgation d'un bulletin de notes ou de santé.

L'article 4, dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, tend à permettre une délégation forcée de l'exercice du droit à l'image de l'enfant lorsque la diffusion d'images de lui porte gravement atteinte à sa dignité ou à son intégrité morale.

La difficulté, pour nous, est que cette mesure ne paraît pas opérante. Cette délégation n'aurait que peu d'effet : le parent continuerait à pouvoir filmer ou photographier l'enfant dans son quotidien et publier ces images sur les réseaux sociaux. Mais ce qui nous gêne le plus, c'est que cela reviendrait à mettre sur le même plan des comportements dont la gravité est très différente : la délégation forcée de l'exercice de l'autorité parentale est en effet réservée aux cas de désintérêt manifeste des parents, d'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale ou du meurtre d'un parent par l'autre.

Je rappelle que la diffusion d'images de l'enfant portant gravement atteinte à sa dignité ou à son intégrité morale caractérise une carence éducative qui peut justifier la saisine du JAF en vue du prononcé de mesures d'assistance éducative. Il n'y a donc pas de vide législatif en la matière.

Voilà l'état de nos divergences. Nous partageons l'esprit du texte, mais je regrette encore une fois le « saucissonnage » dont la question fait l'objet. Il me semble qu'un texte plus global permettrait d'atteindre un consensus.

M. Bruno Studer, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce texte m'est particulièrement cher. C'est le troisième que j'ai déposé dans ce domaine, après celui qui encadre le travail des enfants influenceurs et celui qui renforce le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet. Par ailleurs, c'est l'aboutissement de nombreuses années de travail. J'ai défendu cette proposition de loi auprès du Gouvernement, qui a accepté d'engager la procédure accélérée, puis à l'Assemblée, qui a adopté le texte à l'unanimité, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte politique actuel.

Nous sommes partis d'un constat simple : la nécessité de mieux protéger les images des enfants, qui font l'objet d'abus croissants, notamment sur les réseaux sociaux. Des vlogs familiaux montrent l'enfant malade, en train de dormir, de faire une colère, de manger, dans sa vie quotidienne, sans qu'il lui reste la moindre intimité – sans parler des pranks, ou mauvaises blagues. S'il peut m'arriver de faire pleurer mon enfant parce que je l'ai grondé, il ne me viendrait jamais à l'idée de le filmer à ce moment-là et de publier ces images pour le monde entier. Les pleurs d'un enfant n'appartiennent qu'à lui.

Il s'agit d'un texte de bon sens, qui n'a pas qu'une visée pédagogique. Il lance un signal d'alarme et prévoit des mesures concrètes et opérationnelles, en particulier dans l'article 4.

Nous avons eu des échanges nourris, Mme Boyer et moi. Nous sommes convaincus de la nécessité de mieux protéger les enfants, mais nous n'avons pas réussi à nous accorder sur un texte commun.

L'article 1^{er} ne pose guère de difficultés. Les discussions à l'Assemblée nationale avaient permis d'adopter une rédaction plus ambitieuse qu'initialement, qui plaçait la protection de la vie privée parmi les objectifs de la parentalité, mais nous entendons la volonté du Sénat de revenir au texte initial.

L'article 2 a beaucoup d'importance à nos yeux, non seulement parce qu'il inscrit noir sur blanc l'importance spécifique de l'association de l'enfant à la prise de décision concernant sa vie privée, conformément à la Déclaration des droits de l'enfant, mais surtout parce qu'il fait référence au code pénal, ce qui permet de donner une portée contraignante à une disposition actuellement proclamatoire. Mais le Sénat a choisi de supprimer cet article, ce que j'étais prêt à accepter.

L'article 3, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, prévoyait la possibilité, en cas de désaccord entre les parents sur l'exercice du droit à l'image, de saisir le juge pour que celui-ci prononce une interdiction de diffuser un contenu sans l'accord de l'autre parent. Nos collègues sénateurs sont allés plus loin en prévoyant la nécessité d'un accord des deux parents pour toute diffusion d'un contenu relatif à la vie privée de l'enfant. Nous visons donc le même objectif, mais selon une temporalité différente. Nous préférons attendre que le désaccord soit acté pour que le juge intervienne pour quelques situations problématiques, plutôt que d'adopter une disposition contraignante qui s'appliquerait à tout le monde sans distinction. Cette disposition aurait risqué de contraindre excessivement la vie des parents, mais nous étions prêts à trouver une rédaction de compromis.

L'article 4, supprimé par le Sénat, visait à permettre une délégation partielle de l'exercice du droit à l'image des parents qui en font un usage déraisonnable. La création de cette nouvelle condition de délégation partielle de l'autorité parentale serait une réelle avancée qui permettrait de traiter des cas très concrets, présents dans l'actualité. Un parent qui ne respecterait pas la délégation de l'autorité parentale se retrouverait dans la situation de n'importe quelle personne diffusant l'image d'un enfant sans être titulaire du droit à l'image : il pourrait être poursuivi pénalement. Cet article offrait un nouvel outil au JAF et était opérant.

L'article 5, préparé avec la Cnil, semble-t-il, a été ajouté par le Sénat. Je ne m'y oppose pas : il aurait peut-être fallu le circonscrire un peu mais il aurait permis de faciliter l'intervention du régulateur en cas d'atteinte à la vie privée des mineurs sur internet.

Même si nous partageons les mêmes objectifs, il existe entre nous un certain nombre de désaccords, dont nous prenons acte. Nous étions prêts à faire des concessions, notamment au sujet de l'article 3, mais ce n'était finalement pas assez pour que nous puissions nous rejoindre.

M. Sacha Houlié, député, président. – Chers collègues, il apparaît que les positions de nos deux rapporteurs ne sont pas compatibles. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'aller plus loin et je constate donc l'échec de la CMP.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants.

La réunion est close à 11 h 35.

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI VISANT À SÉCURISER ET RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Marie-Noëlle Lienemann, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Réunion constitutive

Mme Marie-Noëlle Lienemann, présidente. – En ma qualité de présidente d'âge, il me revient d'ouvrir la première réunion de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique dont la composition a été confirmée en séance publique le jeudi 1^{er} juin dernier.

Conformément au Règlement du Sénat, nous allons tout d'abord désigner le président de la commission.

J'ai reçu la candidature de Mme Catherine Morin-Desailly, qui a déjà travaillé avec la commission des affaires européennes sur les deux règlements qui sont au cœur du projet de loi – le règlement européen sur les services numériques (RSN) ou *Digital Services Act* (DSA) et le règlement européen sur les marchés numériques (RMN) ou *Digital Markets Act* (DMA) –, et qui arpente depuis de longues années le monde de l'internet.

Mme Catherine Morin-Desailly est désignée présidente de la commission spéciale.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie pour votre confiance. Le temps qui nous est imparti est très limité, mais nous veillerons à travailler efficacement pour créer un cadre permettant de lutter contre les contenus illicites et les contrefaçons et réguler le marché numérique.

Je commencerai par présenter quelques éléments de contexte.

Pour le Sénat, ce projet de loi est une source de satisfaction, dix ans après l'affaire Snowden qui avait déclenché la création au sein de notre assemblée d'une mission commune d'information sur la gouvernance mondiale de l'internet. L'Europe a pris du retard pour légiférer, même si nous nous félicitons de l'adoption, sous présidence française de l'Union européenne, du DSA et du DMA.

Les enjeux sont les suivants : rouvrir la directive dite « e-commerce » et mettre en place un régime de responsabilité et de redevabilité pour les plateformes. Ces dernières ont abusé de leur position dominante en verrouillant les marchés, et ont permis la prolifération de contenus illicites et contestables, préjudiciables aux utilisateurs. La pandémie, qui a accru la digitalisation de notre économie, a accéléré la prise de conscience de la nécessité d'agir.

Une nouvelle doctrine a vu le jour au niveau européen, au travers de différents textes. Trois règlements ont été adoptés en 2022 : le DSA, le DMA et le *Data Governance Act*, lequel sera complété par un texte encore en négociation, le *Data Act*.

Sur ces sujets, notre assemblée a été active, notamment grâce à la commission des affaires européennes et à son président.

Ainsi, sur le DMA, à la suite de notre rapport avec Florence Blatrix Contat, que je suis heureuse de retrouver dans notre commission spéciale, le Sénat a adopté une résolution européenne le 12 novembre 2021, assortie d'un avis politique au Conseil. En particulier, nous avons été suivies sur l'ajout des services essentiels et sur les interdictions, ainsi que sur la coopération entre la Commission européenne et les autorités nationales.

Sur le DSA, et toujours sur notre initiative, le Sénat a adopté une résolution européenne le 14 janvier 2022. Là encore, notre position a été portée au niveau européen : je pense en particulier à l'inclusion des très grands moteurs de recherche dans le périmètre des obligations définies par le règlement et à la prise en compte des critères d'audience.

Enfin, sur un sujet encore en discussion au niveau européen mais très présent dans le projet de loi, nous avons, avec Ludovic Haye et André Reichardt, que je me félicite également de retrouver dans notre commission, émis une nouvelle résolution européenne le 13 février dernier sur le projet de règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants.

Notre préoccupation est d'ailleurs en parfait accord avec les travaux de la délégation aux droits de femmes, dont je salue l'engagement – en particulier au travers de son rapport sur l'industrie pornographique. Je me félicite de la présence de nombreux membres de cette délégation parmi nous, dont sa présidente Annick Billon, qui a été rapporteure sur ce sujet avec Alexandra Borchio Fontimp et Laurence Rossignol.

Je salue également Marie Mercier, qui est très impliquée sur ces sujets.

Nous pouvons nous féliciter des avancées que nous avons obtenues, mais nous n'avons pas eu satisfaction sur tout. Il faudra mesurer la marge de manœuvre dont nous disposons pour améliorer le texte, même si celle-ci risque d'être étroite. En effet, il s'agit non pas de transposer une directive, mais des règlements. Or les règlements sont d'application directe afin d'éviter une « fragmentation » des législations et d'aller vite. Cette limite sera pour beaucoup une frustration, en nous imposant de ne pas « déborder » sur le champ des règlements, sous peine de les fragiliser et de voir certains en Europe s'y engouffrer pour en réduire la portée. Nos débats seront suivis dans l'Union européenne et serviront largement de modèle, car nous sommes les premiers à nous adapter à ces règlements.

Le projet de loi ne se limite néanmoins pas à adapter notre droit et notre régulation à ce cadre européen. Il procède également à plusieurs améliorations destinées à protéger les utilisateurs. Je pense notamment aux dispositions sur « l'informatique en nuage » – le sujet de l'hébergement et du traitement des données est au cœur de la souveraineté numérique –, sur la gestion des locations touristiques de courte durée ou encore sur les jeux à objets numériques monétisables, qui font l'objet d'une demande d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance.

Un énorme travail doit être fait, mais je sais que nous pourrons compter sur nos rapporteurs qui sont très aguerris sur ces sujets !

Sur la forme, si je me félicite bien entendu de voir ce texte arriver en premier au Sénat, je déplore cependant le temps très réduit dont nous disposons. Je regrette également la profusion de textes sur le numérique qui nous sont arrivés ces derniers temps sous forme de

propositions de loi – en réalité d’origine gouvernementale –, ce qui nuit à la vision stratégique et globale que nous devons adopter.

Cette vision stratégique, je souhaite précisément que nous puissions tous ensemble la porter, et, au travers de ce texte, faire valoir les positions déjà exprimées par le Sénat afin de marquer notre cohérence.

En tout état de cause, ce projet de loi n’est qu’une étape, même si elle est essentielle. Ainsi, demain, il nous faudra nous pencher sur la question de l’intelligence artificielle, à propos de laquelle nous avons déjà eu un débat en séance. Il faut également mentionner la proposition de règlement européen sur les données (*Data Act*), encore en cours de négociation, qui fixe des règles harmonisées pour l’équité de l’accès aux données et de l’utilisation des données, et sur lequel, avec Florence Blatrix Contat et André Gattolin, nous venons de déposer une nouvelle proposition de résolution européenne le 11 mai dernier.

Les données sont en effet « l’or noir » du numérique, et nous devons nous organiser pour éviter leur confiscation par quelques grandes plateformes qui verrouillent techniquement, financièrement et juridiquement le marché. Le projet de loi transpose d’ailleurs par anticipation certaines dispositions de cette proposition de règlement aux articles pour l’informatique « en nuage », notamment sur l’interopérabilité et la portabilité des données, de manière à permettre le développement d’une véritable industrie européenne.

J’espère que nous tirerons, en France comme en Europe, les conclusions de nos retards successifs en matière de numérique.

Par ailleurs, et toujours dans le cadre européen, la Commission a présenté en mars 2021 son programme d’actions pour la décennie numérique, dit boussole numérique, qui trace la voie vers une réelle souveraineté européenne. Patrick Chaize a d’ailleurs rapporté pour la commission des affaires économiques la proposition de résolution européenne que nous avons déposée avec Florence Blatrix Contat sur le sujet.

Enfin, en tant que présidente de notre commission spéciale, je serai très attentive à maintenir les règles constitutionnelles de respect des irrecevabilités, s’agissant notamment de l’article 45 de la Constitution. Il nous faudra rester vigilants et parfois réfréner nos ardeurs pour éviter la censure par le Conseil constitutionnel de dispositions qui n’auraient pas de lien avec le texte.

Mes chers collègues, je vous propose maintenant de procéder à la désignation du bureau de notre commission spéciale.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Conformément à l’article 13 de notre Règlement, selon le principe de la représentation proportionnelle et en tenant compte de la représentation déjà acquise au groupe Union Centriste (UC) pour le poste de président, nous devons désigner : quatre vice-présidents du groupe Les Républicains (LR) ; deux du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) ; un du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) ; un du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ; un du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) ; un du groupe

Les Indépendants – République et Territoires (INDEP) ; et un du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST).

Compte tenu des candidatures qui sont parvenues au secrétariat de la commission spéciale, je vous propose de désigner comme vice-présidents : pour le groupe Les Républicains, Mme Alexandra Borchio Fontimp, Mme Toine Bourrat, Mme Micheline Jacques et Mme Marie Mercier ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Sylvie Robert et Mme Florence Blatrix-Contat ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Xavier Iacovelli ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, M. Pierre Ouzoulias ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, M. Bernard Fialaire ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, celle de Pierre-Jean Verzelen ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, M. Thomas Dossus.

Conformément aux propositions formulées par les groupes, je vous propose de désigner comme secrétaires : pour le groupe Les Républicains, Mme Nadine Bellurot ; pour le groupe Union Centriste, Mme Anne-Catherine Loisier ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, M. Jérôme Durain.

Les vice-présidents et secrétaires sont désignés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des rapporteurs de notre commission spéciale, dont je précise qu'ils seront membres de droit du Bureau.

J'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Patrick Chaize et pour le groupe Union Centriste, M. Loïc Hervé.

M. Patrick Chaize et M. Loïc Hervé sont désignés rapporteurs de la commission spéciale.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes en train d'organiser le programme des auditions en plénière, que nous vous diffuserons dès que possible. Nous entendrons la cheffe de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), la commissaire divisionnaire Cécile Augeraud, responsable de la plateforme Pharos (plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements) demain, mercredi 7 juin, et le ministre Jean-Noël Barrot le jeudi 8 juin.

Le calendrier pourrait ensuite être le suivant : pour l'examen des amendements de commission et l'adoption du rapport, le délai limite pour les amendements serait fixé au vendredi 23 juin à 12 heures, et la réunion de commission se déroulera le mardi 27 juin à partir de 13 heures 30.

Pour l'examen des amendements de séance publique, le délai limite pourrait être fixé au lundi 3 juillet, 12 heures. Nous examinerions les amendements le mardi 4 juillet à partir de 13 h 30. La séance publique pourrait commencer, sous réserve des contraintes d'ordre du jour, ce même mardi 4 juillet en fin d'après-midi. L'examen du texte nous occuperait mercredi 5, jeudi 6, et peut-être jusqu'au vendredi 7 juillet.

D'ici à l'examen du texte en commission, nous mènerons avec les rapporteurs des auditions pour entendre les parties prenantes sur le texte. Nous proposons d'ouvrir ces auditions à l'ensemble des membres de la commission spéciale qui voudront y participer.

J'indique enfin que M. Loïc Hervé sera chargé des articles 1^{er} à 5, 19 à 21, 23, 24, 28 à 32, 34 et 35 ; et M. Patrick Chaize, des articles 6 à 18, 22, 25 à 27, 33 et 36.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mme la présidente Catherine Morin-Desailly nous a expliqué l'importance et l'étendue du projet de loi qu'il nous revient d'examiner. Pensé, dès ses origines, comme une zone de liberté, l'espace numérique ne peut pas pour autant être une zone de non-droit. Sa régulation est une nécessité absolue au regard de la place d'internet dans nos vies quotidiennes, au cœur de nos modes de communication, de consommation et d'information. Tel est là tout l'enjeu des règlements dont ce projet de loi tire les conséquences : faire du numérique un espace où chacun peut s'exprimer librement, mais dans le respect des règles qui s'appliquent dans la « vraie vie » et avec le même droit d'entretenir une confiance légitime vis-à-vis de ses interlocuteurs.

Je me réjouis que, sur un sujet complexe, qui touche aux compétences de nombreuses commissions permanentes, le choix ait été fait de constituer une commission spéciale ; cette formule sera le gage de débats nourris par la pluralité de nos points de vue, de nos analyses et de nos sensibilités politiques.

Je regrette en revanche, comme notre présidente, que nous ayons si peu de temps pour conduire nos travaux. Le Conseil d'État a déploré dans son avis n'avoir eu que six jours pour se prononcer. Nous en aurons un peu plus, mais vu la complexité des dispositions et de la construction du texte qui retouche à plusieurs reprises les mêmes articles, ainsi que de sa rédaction *a minima* perfectible, j'espère que nous arriverons à produire un texte de qualité !

J'en viens aux articles dont j'aurai la charge en tant que rapporteur.

Les articles 1^{er} à 5 portent sur la protection des citoyens dans l'espace numérique, au bénéfice notamment des mineurs.

Les articles 1^{er} et 2 tendent à revoir le dispositif mis en place par l'article 23 de la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales qui avait été adopté par la commission des lois sur l'initiative de notre collègue Marie Mercier. La procédure de blocage judiciaire peut actuellement être engagée par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) pour bloquer l'accès et déréférencer les sites pornographiques qui ne mettraient pas en place le contrôle de majorité. Il s'agirait de transformer cette procédure judiciaire en procédure administrative, conformément à une recommandation de la délégation aux droits des femmes dans son rapport sur l'industrie de la pornographie, et à permettre aux agents de l'Arcom de dresser eux-mêmes des constats.

L'article 3 vise à créer une infraction pour pénaliser les hébergeurs qui n'agiraient pas dans les 24 heures pour supprimer des contenus pédopornographiques à la demande de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.

L'article 4 étend les pouvoirs de l'Arcom pour faire respecter les interdictions de diffusion des contenus produits par des médias visés par des sanctions européennes : elle pourra désormais imposer le respect de telles interdictions à de nouveaux acteurs qui ne sont

aujourd'hui pas couverts par la loi, comme les services de communication au public en ligne ou les opérateurs de réseaux satellitaires.

Quant à l'article 5, il crée une nouvelle peine complémentaire de suspension du compte d'accès à une plateforme en ligne, applicable aux personnes condamnées pour certains délits commis en utilisant ladite plateforme.

Le titre VII comporte trois articles à la rédaction similaire qui visent à confier respectivement au Conseil d'État, à la Cour de cassation et à la Cour des comptes une nouvelle mission de contrôle des opérations de traitement des données à caractère personnel effectuées par les juridictions et leur ministère public, dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

Le titre VIII est un titre « Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne » (Ddadue) ; il vise à tirer les conséquences des règlements européens dans des textes nationaux sectoriels, s'agissant notamment des prérogatives de l'Arcom, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de l'autorité judiciaire. Je m'intéresserai plus particulièrement aux articles 23, 24 et 28 à 32.

Sans entrer dans le détail des évolutions prévues par ces articles, ceux-ci me semblent cependant soulever des difficultés de fond comme de forme. Je relève tout d'abord qu'un travail de mise en cohérence et de clarification sera probablement nécessaire : en effet, la portée de certaines règles reste floue, faute pour le projet de loi d'être parvenu à en préciser le périmètre, à en définir l'articulation avec d'autres dispositifs ou à en décrire les modalités concrètes d'application. Je pense notamment aux nouvelles compétences données à la Cnil sur l'altruisme en matière de données, dont la rédaction m'apparaît imprécise.

Par ailleurs, il semblerait que, sous couvert de mise en conformité avec le règlement européen sur les services numériques, des pans entiers de notre droit national se trouvent soit abrogés, soit alignés sur le règlement sans mesures complémentaires, alors que ce dernier n'a pas les mêmes seuils, notamment en termes de taille des plateformes soumises aux diverses obligations qu'il prévoit. Il nous conviendra lors de nos travaux d'être particulièrement vigilants pour nous assurer que l'application du règlement n'aura pas pour conséquence de dédouaner certaines plateformes opérant sur notre territoire de leurs responsabilités, par exemple en matière de lutte contre la désinformation.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Mes chers collègues, je vous remercie pour la confiance que vous m'accordez en me nommant corapporteur aux côtés de Loïc Hervé.

Je suis chargé des dix-neuf articles de ce projet de loi qui relèvent des compétences de la commission des affaires économiques, essentiellement en matière de régulation de l'économie numérique et des données, de concurrence, de droit de la consommation et de tourisme.

Ce projet de loi est en très grande partie un projet de loi d'adaptation de notre droit national au droit de l'Union européenne. Autrement dit, c'est un Ddadue qui ne dit pas son nom ! Il s'agit en effet d'adapter la quasi-totalité de nos lois nationales traitant des questions numériques, en particulier la loi de 1986 relative à la liberté de communication (loi Léotard) et la loi de 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, à plusieurs règlements européens. Parmi les règlements déjà adoptés, il y a le RSN ou DSA, le règlement RMN ou DMA, et le

règlement sur la gouvernance des données (RGA) ou *Data Governance Act* (DGA). Parmi les règlements toujours en cours de négociation à l'échelle européenne, il y a le règlement fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (*Data Act*), dont plusieurs articles anticipent l'adoption.

L'ensemble de ces règlements étant d'application directe, nous devons être prudents : il s'agit non seulement de rester fidèle à leur lettre comme à leur esprit, car ces textes sont issus de négociations et de compromis difficiles entre les différents États membres et les opérateurs économiques, mais également de ne pas adopter des dispositions qui seraient trop contraignantes, spécifiques à la France, et qui risqueraient de pénaliser injustement nos opérateurs économiques. Mais il faut aussi faire preuve de vigilance lorsque nos lois françaises se sont montrées particulièrement ambitieuses, protectrices et avant-gardistes, afin d'éviter que l'adoption de ce projet de loi ne se traduise par des dispositions moins-disantes par rapport aux règles existantes.

Je serai ainsi particulièrement vigilant lors de l'examen des articles 7 à 10 relatifs à la régulation du marché de l'informatique en nuage ou *cloud*. Comme le précisent l'exposé des motifs du projet de loi et l'étude d'impact du Conseil d'État, ces articles s'inscrivent dans la continuité directe des travaux de la commission des affaires économiques sur la souveraineté économique et numérique, dont le rapport a été adopté l'an dernier à l'unanimité et dont certaines recommandations ont été traduites dans le *Data Act*.

Il s'agit d'encadrer les crédits *cloud* accordés gratuitement par les grandes plateformes américaines à nos entreprises afin de les inciter à utiliser exclusivement leurs technologies plutôt que d'autres, et de supprimer progressivement les frais de transfert facturés à nos entreprises lorsqu'elles souhaitent changer de fournisseur de services d'informatique en nuage : c'est indispensable pour soutenir le développement de sociétés françaises et européennes d'informatique en nuage, pour garantir une concurrence plus saine et des marchés contestables et pour éviter de rendre nos entreprises « captives » des grandes plateformes américaines.

Je serai également vigilant lors de l'examen des articles 11 à 14, qui anticipent l'adoption des dispositions du *Data Act* relatives aux services d'intermédiation des données et qui désignent l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) comme autorité nationale compétente en la matière, en renforçant ses pouvoirs d'enquête et de sanction.

Sur les articles 16, 18, 22, 25, 26 et 27, il s'agit essentiellement de désigner les autorités nationales compétentes en matière d'application des grands règlements européens sur le numérique, d'adapter leurs prérogatives en conséquence et de faciliter leur coopération.

L'Arcom est ainsi désignée coordinateur national pour les services numériques et bénéficiera notamment de l'appui de la Cnil et de la DGCCRF pour la mise en œuvre de ce règlement. De façon plus ponctuelle et plus spécifique, l'Arcom pourra davantage solliciter le pôle d'expertise de la régulation de l'économie numérique (PEReN) afin de mieux comprendre les algorithmes, les traitements de données, les codes et les risques systémiques des grandes plateformes.

L'Autorité de la concurrence (ADLC) est ainsi désignée coordinateur national pour les marchés numériques et bénéficiera notamment de l'appui de la DGCCRF, de la Cnil et de l'Arcom pour la mise en œuvre de ce règlement.

Si ce projet de loi est en quelque sorte un Ddadue, il y a tout de même quelques mesures nouvelles, intéressantes, qui ne sont pas prévues par les règlements européens et qui méritent toute notre attention.

Je pense à l'article 15 sur les jeux à objets numériques monétisables dont une première définition a failli être adoptée lors de l'examen par la commission des affaires économiques de la loi visant à encadrer l'influence commerciale. Nous serions les premiers en Europe à définir et à encadrer ces innovations, mais, face à la complexité et à l'ampleur du travail à accomplir, le Gouvernement préfère, en l'état, recourir à une habilitation à légiférer par ordonnance.

Je pense également à l'article 17, visant à mettre en place une plateforme unique à destination des communes et des plateformes numériques permettant la location de meublés de tourisme, comme Airbnb. L'objectif de ce texte est de pallier les difficultés opérationnelles de mise en œuvre des obligations légales actuelles, qui se traduisent notamment par une charge importante pour les communes. C'est sans doute la seule disposition intéressant les collectivités territoriales dans ce texte, nous devons donc être vigilants.

Je pense enfin à l'article 6, visant à mettre en place un dispositif national de cybersécurité grand public, ou « filtre anti-arnaques », afin de mieux lutter contre les actes de cybermalveillance qui font désormais partie de notre quotidien. C'est une promesse de campagne du Président de la République que ce projet de loi tente, à l'instar de ce qui a été fait par plusieurs autres pays européens, de mettre en forme.

Les fournisseurs de navigateurs internet, les fournisseurs d'accès à internet et les fournisseurs de systèmes de résolution des noms de domaine seront tous mis à contribution pour avertir les internautes lorsqu'ils seront sur le point d'accéder à des sites frauduleux, voire pour bloquer l'accès à ces sites, sous le contrôle attentif de la Cnil.

C'est, à la fois, la sécurisation de l'espace numérique et la restauration de la confiance de nos concitoyens dans l'économie numérique qui sont en jeu. Je serai très regardant sur le déploiement de ce filtre anti-arnaques : il complétera utilement l'initiative prise par notre collègue Laurent Lafon, président de la commission de la culture et auteur de la loi pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public – un texte qui vise à mettre en œuvre un cyberscore –, et dont notre collègue Anne-Catherine Loisier était rapporteure pour la commission des affaires économiques.

Nous pouvons être fiers, ici au Sénat, d'être à l'avant-garde de la régulation de l'économie numérique, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises récemment lors de l'examen de diverses propositions de loi visant à réguler nos usages numériques. Nous le sommes également avec la commission d'enquête sur TikTok constituée sur l'initiative de notre collègue Claude Malhuret.

Dans le cadre de l'ensemble de ces travaux, et y compris lors de l'examen de ce projet de loi, nous devons être prudents et veiller à la cohérence de l'ensemble des dispositions que nous voterons et recommanderons.

Mme Laurence Rossignol. – Je m'interroge sur l'application de l'article 45 de la Constitution. J'évoquerai la partie du texte qui m'intéresse tout particulièrement, celle dévolue à Loïc Hervé, en particulier les trois premiers articles. Nous sommes nombreux à

considérer que ceux-ci ne répondent pas à l'objectif annoncé, et qu'il faudrait les renforcer tout en restant dans le cadre de l'intitulé du titre I^{er} relatif à la protection des mineurs. Le texte témoigne d'une approche étroite de ce sujet. Comment l'améliorer si l'on nous oppose l'article 45 dès qu'un amendement n'est pas parfaitement « dans les clous » ? Par exemple, s'agissant de l'établissement du référentiel, nous pouvons certes donner toute latitude à la Cnil, mais il serait préférable de prévoir un encadrement.

Mme Annick Billon. – Je vous félicite, madame la présidente, pour votre désignation à la tête de cette commission spéciale, car vous êtes engagée de longue date sur ces sujets. Je félicite également les rapporteurs qui sont des spécialistes, Loïc Hervé étant membre de la Cnil et Patrick Chaize président du groupe Numérique.

En tant que présidente de la délégation aux droits des femmes, et avec les rapporteuses Alexandra Borchio Fontimp et Laurence Rossignol, nous serons attentives à la transcription des recommandations que nous avons faites dans le rapport *Porno : l'enfer du décor*.

Les objectifs sont là, mais les moyens seront-ils suffisants ? Nous approuvons diverses mesures – je pense notamment à l'assermentation des agents de l'Arcom –, mais d'autres sujets ne sont pas évoqués, comme le droit à l'oubli et le dispositif de vérification d'âge.

Il faut aller plus loin et plus rapidement, car des textes ont été votés mais ne sont toujours pas appliqués.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La protection de l'enfance est un de nos sujets prioritaires, et nous allons organiser une table ronde sur cette question.

Madame Rossignol, je ne suis pas habituée à l'exercice de la mise en application d'un règlement européen. Des améliorations ont été apportées par le Gouvernement, nous pouvons donc apporter les nôtres. Il faut néanmoins rester dans l'esprit des règlements, pour ne pas être censurés par le Conseil constitutionnel. Un travail très fin devra être fait avec les rapporteurs. Nous ne partons pas de loin, puisque nous disposons des propositions de la délégation aux droits des femmes et de la commission des affaires européennes.

J'aurais aimé aller plus loin sur la régulation des plateformes, jusqu'à créer un statut spécifique au même titre que les éditeurs de programmes. Mais le Sénat est à la pointe sur ces sujets et sait faire preuve de créativité !

Je m'assurerai que nous puissions améliorer au mieux le texte, mais, je le redis, il s'agit d'appliquer un règlement, ce qui n'est pas la même chose qu'une directive.

Enfin, je précise que l'article 3 n'est pas issu du DSA.

Mme Laurence Rossignol. – Le Gouvernement surtranspose puisqu'il a amélioré le texte.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous pourrions évoquer ces questions jeudi avec le ministre Jean-Noël Barrot.

La réunion est close à 10 h 15.

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Audition de Mme Cécile Augeraud, commissaire divisionnaire, chef de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), de M. Pierre-Yves Lebeau, chef de l'état-major de la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité (SDLC) et de Mme Clara Timsit, conseillère juridique rattachée à l'état-major de la SDLC

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes aujourd'hui réunis pour recevoir Mme Cécile Augeraud, cheffe de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC). Madame Augeraud, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

Créée en 2009, la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (Pharos) est une branche de la direction centrale de la police judiciaire. Elle constitue la pièce centrale du dispositif de signalement des propos illicites ou offensants tenus en ligne – autant dire que votre mission est vaste.

Nous sommes très sensibles à votre travail et également très préoccupés par la situation des mineurs, victimes d'un grand nombre d'actes délictueux. Nous souhaiterions connaître le fonctionnement de Pharos et nous aimerions que vous puissiez nous présenter un bilan des dispositifs existants.

Le projet de loi reconduit des mécanismes existants, par exemple s'agissant du rôle du juge en matière de blocage des contenus illicites ; c'est pour le Parlement l'occasion de dresser avec vous le bilan de ces procédures. Il crée des outils nouveaux pour lesquels votre expertise sera précieuse : je pense, entre autres, à la peine complémentaire de suspension des comptes d'accès aux plateformes qui serait encourue en cas de condamnation pour certains délits commis en ligne.

Le projet de loi instaure en son article 3 une sanction pénale pour défaut d'exécution d'une demande de retrait d'un contenu pédopornographique par un hébergeur. Je rappelle que les contenus à caractère terroriste sont dorénavant régis par la loi du 16 août 2022, qui contraint au retrait dans un délai d'une heure.

Nous sommes donc impatients de vous entendre afin que vous puissiez nous présenter le travail exigeant que vous menez au quotidien, nous donner votre point de vue sur ce nouveau texte et nous donner quelques perspectives d'amélioration des procédures en vigueur.

Mme Cécile Augeraud, cheffe de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication. – Merci pour votre présentation très exhaustive.

Pharos est l'une des composantes de l'Office que je dirige. La plateforme fait partie d'un ensemble luttant contre la cybercriminalité : c'est l'action de toutes ces composantes qui rend nos dispositifs efficaces.

L'Office compte 150 agents et assure quatre missions principales. Premièrement, nous enquêtons sur les cyberattaques et sur les cyberservices criminels. Deuxièmement, nous fournissons un appui technique aux services territoriaux de police et de gendarmerie et nous dispensons des formations d'investigateurs en cybercriminalité sur l'ensemble du territoire. Troisièmement, nous effectuons des analyses du renseignement criminel : nous travaillons en étroite collaboration avec les plateformes et nous sommes le point d'entrée pour la France de nos partenaires internationaux. Quatrièmement, nous assurons une mission de détection par le biais de nos deux plateformes : Pharos, la vieille dame du service, née en 2009, mais aussi le dispositif de traitement harmonisé des enquêtes et signalements pour les e-escroqueries (Thésée), créé le 15 mars 2022, qui permet de recueillir les signalements pour huit champs infractionnels. En outre, Thésée offre aux particuliers la possibilité de déposer plainte entièrement en ligne – les victimes ne doivent, à aucun moment, se déplacer.

Pharos est une plateforme qui a connu beaucoup d'évolutions, en raison d'un accroissement des dangers, des menaces, des risques et des infractions. Elle est destinée à recevoir des signalements pour tous les contenus illicites présents sur internet, à condition qu'ils soient publics – Pharos n'intervient pas dans la sphère privée. La plateforme a évolué au gré des événements : l'assassinat à caractère terroriste de Samuel Paty a conduit au doublement de ses effectifs, avec, à ce jour, 43 agents qui se relaient désormais vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept. Elle est en mesure de réagir en permanence à tous les signalements. Les missions sont désormais plus diversifiées, grâce à l'ouverture d'enquêtes sur le fondement des signalements de contenus illicites et à la création d'un pôle judiciaire de 10 enquêteurs. Les effectifs consacrés à la lutte contre la haine en ligne ont augmenté, car c'est un sujet de préoccupation majeure.

Une cellule recueille les signalements, puis une équipe d'enquêteurs est chargée de veiller à l'application de mesures administratives prévues par la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN). Son article 6-1 nous permet de demander le retrait de contenus illicites à caractère terroriste ou pédopornographique et d'enjoindre au blocage ou au déréférencement lorsque le retrait n'a pas été effectué.

En 2022, Pharos a reçu près de 176 000 signalements, qui se sont traduits par 89 000 demandes de retrait, dont 83 % visaient des contenus pédopornographiques au titre de l'article 6-1 de la LCEN. Quelque 4 024 injonctions de déréférencement et 354 injonctions de blocage ont été décidées : cela montre que nos demandes de retrait sont suivies. En outre, 78 790 contenus illicites ont été détectés grâce à des actions de veille : nous ne nous contentons plus de recevoir des signalements, par exemple, en matière de lutte contre les discriminations.

J'insiste sur le nombre de signalements : 176 000 en 2022, contre 246 000 en 2021 et 290 000 en 2020. Cette diminution s'explique par la baisse du nombre d'actes terroristes et par la création de la plateforme Thésée. Pharos se concentre désormais sur des faits de pédopornographie et de haine en ligne, tandis que les escroqueries ont été déportées sur la plateforme Thésée. Le traitement des signalements est très différent. Sur Thésée, les particuliers peuvent faire des signalements ou déposer des plaintes en ligne pour chantage, fausse location, faux site de vente, entre autres. Celles-ci feront l'objet d'un recoupement par l'intermédiaire d'un outil d'analyse afin d'en optimiser le traitement. Thésée

peut recevoir le signalement de personnes physiques majeures, mais aussi mineures – en revanche, les dépôts de plainte sont inaccessibles aux mineurs. Les personnes ne souhaitant pas se déplacer dans un commissariat ou une gendarmerie peuvent ainsi s’affranchir du regard des forces de l’ordre : ce dispositif est parfois très pertinent pour les parents déposant plainte pour des mineurs victimes de chantage en ligne.

Ces deux plateformes fonctionnent avec des partenaires référencés et des signaleurs de confiance ; le projet de loi participe de la même philosophie. Nous travaillons à la signature de conventions avec les grandes plateformes, qui reçoivent des signalements ou détectent elles-mêmes des contenus très sensibles. Nous voulons prioriser leur traitement afin d’agir rapidement.

Si les faits d’escroquerie ont fait l’objet d’un déport partiel vers Thésée, les attaques de *phishing*, ou d’hameçonnage, restent prises en charge par Pharos, qui a reçu plus de 11 000 signalements de ce type en 2022.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Merci pour votre présentation.

Quel bilan qualitatif et quantitatif tirez-vous du droit en vigueur en matière de lutte contre les contenus illicites et contre la criminalité en ligne ? Y a-t-il des mécanismes plus efficaces que d’autres ? Certains gagneraient-ils à être étendus ? À l’inverse, d’autres doivent-ils être abandonnés aujourd’hui, parce qu’ils vous semblent obsolètes ou inadaptés ? Comment s’organise la coopération avec vos partenaires à l’échelle européenne ?

Comment analysez-vous les nouvelles obligations imposées aux plateformes et aux hébergeurs par le *Digital Services Act* (DSA), ou, en français, le règlement sur les services numériques (RSN) en matière de détection et de mise hors d’accès des contenus illicites ?

Quel sera l’impact, pour l’Office et ses services partenaires, des nouveaux pouvoirs qui seraient conférés à l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et à la Commission nationale de l’informatique et des libertés (Cnil) ? Des échanges ont-ils été engagés avec ces autorités pour définir des modes d’action partagés en matière de lutte contre les contenus illicites ?

Quelle est votre analyse du nouveau mécanisme d’évaluation des risques par les plateformes et les moteurs de recherche ? Ces évaluations sont-elles de nature, à terme, à avoir une influence sur les méthodes des services chargés de la lutte contre la criminalité en ligne ?

Comment l’action de l’OCLCTIC, notamment celle des plateformes Pharos et Thésée, s’articulera-t-elle avec les nouvelles « injonctions d’agir contre des contenus illicites » créées par l’article 9 du RSN, avec la « notification des soupçons d’infraction pénale » créée par l’article 18 de ce règlement, ou encore avec le statut nouvellement institué de « signaleur de confiance », prévu à l’article 22 ?

Comment évaluez-vous l’efficacité des nouvelles mesures coercitives créées par le projet de loi, comme l’interdiction d’accès aux sites pornographiques aux mineurs, la peine complémentaire de blocage des comptes d’accès aux plateformes, le renforcement de la lutte contre la pédopornographie, entre autres ? En particulier, comment analysez-vous la nouvelle peine complémentaire de blocage des comptes d’accès aux plateformes ? Je rappelle que

l'application de cette peine serait limitée à quelques délits et qu'elle ne toucherait que le compte utilisé pour commettre l'infraction.

Y a-t-il, selon vous, des difficultés ou des lacunes, techniques ou juridiques, qui portent atteinte à l'effectivité de la lutte contre les contenus illicites et qui n'auraient pas été couvertes par le RSN et par le projet de loi ? Cette question est sans doute la plus importante : nous pourrions, le cas échéant, améliorer la qualité juridique du texte et combler ses éventuels manques.

Mme Cécile Augeraud. – Votre première question est très vaste. Les dispositifs existants sont nombreux : nous ne connaissons pas tout le spectre et je ne serai pas en mesure de vous dresser un bilan exhaustif. Les textes en vigueur nous permettent de respecter l'indispensable équilibre entre la sécurisation d'internet et des pratiques proches de la censure – ce qui pourrait, à juste titre, nous être reproché. Nous ne travaillons pas uniquement avec des partenaires français ; certains ont des visions très éloignées des nôtres. Il existe une forte disparité parmi les législations européennes, malgré les avancées du RSN et du règlement *Terrorist Content Online* (TCO) du 29 avril 2021 ou règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne.

Le seul bilan quantitatif que nous sommes en mesure de dresser consiste en la recension des signalements reçus sur Pharos et Thésée. Toutefois, leur contenu est très disparate.

La loi pour la confiance dans l'économie numérique est un outil majeur de notre action quotidienne. De plus, le texte n'a cessé d'évoluer depuis 2004, le plus récemment grâce au règlement TCO et à la lutte contre les sites « miroirs » prévue à l'article 6-3 de la LCEN. Ces outils nous permettent de formuler des demandes de retrait sur les contenus faisant l'apologie du terrorisme ou pédopornographiques.

L'article 6-1 de la LCEN nous confère des pouvoirs administratifs importants : nous pouvons ainsi traiter un grand volume d'affaires. Grâce à Pharos, la France est très en avance sur les procédures de retrait par rapport à d'autres pays européens. Cela dit, certains textes en cours d'examen risquent d'alourdir les dispositifs que nous avons l'habitude d'utiliser. Lorsque nous devons fournir des justifications plus détaillées à chaque demande de retrait, nous ne serons plus en mesure de traiter autant de signalements.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – C'est là un point très important. Cette diminution de votre capacité d'intervention – que vous redoutez – est-elle imputable à l'application directe du règlement ou à certaines dispositions du projet de loi ? Quelle aide pourrions-nous vous apporter sur ce point ? Bien sûr, nous devons assurer le respect de certaines garanties, mais nous devons aussi ne pas entamer votre productivité.

Mme Cécile Augeraud. – Le projet de loi n'est en rien responsable de cette situation, bien au contraire. Jusqu'à présent, l'article 6-1 nous conférait une autorité limitée : nous ne pouvions que solliciter le retrait des contenus auprès des hébergeurs. Depuis l'entrée en vigueur du règlement TCO, nous bénéficions désormais d'une injonction de retrait. Il en ira de même pour les affaires pédopornographiques. Ce sont des progrès essentiels : le RSN et le projet de loi nous permettront de gagner en efficacité.

M. Pierre-Yves Lebeau, chef de l'état-major de la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité. – Nous devons encore nous approprier les outils découlant du

règlement TCO qui seront utilisés au sein d'Europol. Dans quelques années, nous pourrions dresser une première comparaison entre les outils fournis par les agences européennes et les instruments que nous offre le droit français depuis 2015.

Mme Cécile Augeraud. – Il nous est impossible de dresser un bilan aujourd'hui. Nous en sommes encore au stade des discussions pour la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, dit règlement ASM. Nous craignons qu'un formalisme excessif ne constitue un frein à notre action.

Mme Laurence Rossignol. – Pourriez-vous être plus précise ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je reprends la question : pouvez-vous nous préciser votre mode opératoire ? Quels pourraient être les freins à votre action ? Le futur règlement ASM vous apportera-t-il des moyens complémentaires ?

Mme Cécile Augeraud. – Sur Pharos, des compétences en matière de retrait nous sont octroyées par l'article 6-1 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique. Lorsque des contenus pédopornographiques ou à caractère terroriste nous sont signalés, nous pouvons demander le retrait de ces contenus auprès de l'éditeur et de l'hébergeur. Si cette première demande n'est pas exécutée, nous pouvons exiger soit un déréférencement des adresses des sites concernés soit un blocage du site.

Aujourd'hui, le règlement TCO et le nouvel article 6-1-1 nous octroient des pouvoirs plus stricts d'injonction : nous pourrions exiger le retrait dans l'heure d'un contenu à caractère terroriste. Le règlement ASM est lui en cours de discussion, mais les contours de ce texte ne sont pas encore clairement établis ; les discussions, auxquelles nous participons, sont en cours. Nous aimerions que les règles définies par le règlement ASM en matière de pédopornographie soient semblables à celles du règlement TCO en matière de contenus terroristes.

Cela dit, l'article 9 du RSN, relatif à l'injonction d'agir sur les contenus illicites, nous impose de fournir des éléments précis pour motiver nos demandes, ce qui n'est pas le cas actuellement. Aujourd'hui, nous sollicitons le retrait d'un contenu au titre des pouvoirs administratifs dont nous disposons – un pouvoir assez exceptionnel pour des policiers. Bien sûr, nous sommes contrôlés par l'Arcom, *via* la personnalité qualifiée qui formule des recommandations sur nos actions. Le dispositif actuel, grâce auquel nous pouvons formuler des demandes de retrait en masse, est relativement fluide : en 2022, 89 057 demandes de retrait ont été formulées. C'est un chiffre très important : si chaque demande devait faire l'objet d'une justification précise, nous estimons à ce stade que notre travail serait ralenti.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez mentionné votre mission de veille. À cet égard, quel est le rôle de la personnalité qualifiée de l'Arcom, Mme Laurence Pécaut-Rivolier ?

Mme Cécile Augeraud. – L'Arcom ne nous adresse pas de signalements : elle contrôle notre action sur les retraits, les blocages et les déréférencements que nous prononçons. Elle formule des recommandations quand elle estime que nos demandes ne sont pas légitimes. Elle a récemment rendu son rapport : le nombre de recommandations est peu élevé. De plus, elle a souligné qu'elle pouvait mener à bien aisément son travail de contrôle

a posteriori. Mais peut-être votre question portait-elle sur l'évolution du rôle de l'Arcom dans le projet de loi ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ma question portait sur le mode opératoire, notamment pour répondre aux préoccupations de Mme Rossignol. La personnalité qualifiée de l'Arcom participe aussi aux travaux de la cellule de veille ; elle indique identifier chaque année 150 000 contenus pédopornographiques et terroristes. Comment sa surveillance constante se traduit-elle très concrètement dans le suivi des signalements ?

Mme Cécile Augeraud. – Toutes nos demandes de retrait relatives aux contenus pédopornographiques et terroristes font l'objet d'un contrôle *a posteriori* de l'Arcom qui ne mène pas d'actions de détection.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Que pensez-vous de la création, prévue à l'article 6 du projet de loi, d'un filtre national de cybersécurité à destination du grand public ? Les dispositifs déjà existants de filtrage et de retrait sont-ils suffisamment efficaces ?

Comment l'OCLCTIC et la plateforme Pharos sont-ils associés au déploiement du filtre national de cybersécurité grand public ?

Le champ des infractions visées par la base commune de recensement des sites frauduleux vous semble-t-il adapté et suffisant, notamment en matière d'usurpation d'identité ou de collecte de données ? Des infractions supplémentaires correspondant à d'autres actes de cybermalveillance devraient-elles être ajoutées ?

Vous avez évoqué un risque de ralentissement de votre action en raison des futures règles européennes. En avez-vous déjà mesuré les conséquences sur vos missions ?

Les plateformes Pharos et Thésée font-elles l'objet d'opérations de communication à destination du grand public ? Il me semble que ce point devrait faire l'objet d'améliorations.

Mme Cécile Augeraud. – Le filtre anti-arnaques concernera les deux plateformes, surtout Thésée. La création d'un tel filtre est indispensable, tant les usages numériques et la consommation en ligne ont augmenté depuis la crise sanitaire.

Des filtres existent déjà, notamment Signal Spam, la plateforme 33 700, qui lutte contre les appels et les SMS indésirables ou encore le site cybermalveillance.gouv.fr. Je ne suis pas en mesure d'évaluer ces dispositifs. Cela dit, nous constatons que Pharos a recueilli en 2022 plus de 11 160 signalements de *phishing*. Pour sa part, Thésée a reçu plus de 120 000 déclarations depuis son ouverture. Il faut donc adapter nos moyens de lutte à l'ampleur du phénomène et au nombre de victimes. Le Gouvernement a déterminé une politique ambitieuse afin de mieux lutter contre la cybercriminalité.

Tel qu'il est prévu aujourd'hui, le dispositif du projet de loi ne prend pas en compte un élément central, à savoir les faux sites de vente qui ne sont pas le « miroir » d'un site existant. Or, grâce à Thésée, nous avons recensé plus de 1 500 faux sites, avec plus de 32 000 plaintes, soit autant de victimes : c'est considérable. Certes, les préjudices sont souvent faibles, mais les conséquences peuvent être dramatiques. En raison de la hausse des prix des matières premières, de nombreux internautes se sont reporté l'hiver dernier sur les sites d'achat de bois, pensant ainsi diminuer leur facture, mais les faux sites avaient fleuri. Or ces victimes connaissaient déjà des difficultés financières.

Nous avons été associés à tous les travaux du filtre anti-arnaques depuis le mois d'octobre, notamment sur la détermination du périmètre. Nous déplorons que le périmètre évoqué initialement n'ait pas été retenu, notamment pour ce qui concerne les faux sites de vente. On ne pourrait en effet traiter que les faux sites de vente usurpant l'identité de vrais sites. Ces affaires ne représentent qu'une part très limitée des infractions constatées sur Thésée, puisque nous n'avons enregistré que quarante cas de faux sites depuis sa création en mars 2022.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Pourquoi ?

Mme Cécile Augeraud. – Sans doute s'agit-il d'une volonté de tester le filtre anti-arnaques avant d'envisager, dans un second temps, un élargissement de son périmètre.

Dans la mesure où le règlement TCO vient juste d'entrer en vigueur et que la proposition de règlement ASM n'en est qu'au stade des discussions, je ne suis pas capable d'évaluer les dispositifs qu'ils contiennent ni d'apprécier l'impact qu'ils auront sur Thésée.

Nous cherchons à développer la communication à l'égard du grand public. Vu le nombre de signalements reçus sur Pharos, il n'est pas possible de faire un retour à chaque personne, et ce ne sera pas possible demain non plus. En revanche, une communication plus globale, par thèmes, sur le nombre de retraits de contenus que nous avons obtenus ne peut qu'accroître la notoriété de la plateforme.

Mme Annick Billon. – La délégation aux droits des femmes a travaillé sur l'industrie de la pornographie. Avec Laurence Rossignol, Alexandra Borchio Fontimp et Laurence Cohen, nous avons publié un rapport sur le sujet. Il existe une porosité entre pornographie, prostitution et proxénétisme. Certaines vidéos comportent des actes d'inceste, de barbarie, de racisme, de viol, *etc.* Il n'est pas nécessaire de visionner les vidéos, la seule lecture des titres et des rubriques des sites pornographiques suffit. La lutte contre les violences pornographiques est insuffisante. Pensez-vous que la création d'une troisième branche au sein de Pharos consacrée aux tortures, aux actes de barbarie et aux violences sexuelles serait utile pour augmenter le nombre de signalements et mieux agir contre ces images illicites ?

Notre arsenal législatif doit-il être complété pour qualifier ces vidéos pornographiques qui mettent en scène, conformément d'ailleurs souvent à la réalité du tournage, des actes de torture, de barbarie ou de viol ? Nous avons proposé d'assermenter les agents de l'Arcom afin de leur permettre de constater eux-mêmes les infractions commises par les sites pornographiques accessibles aux mineurs. Est-ce suffisant pour accélérer les procédures de retrait ou de blocage de ces sites ? Les moyens de l'Arcom sont-ils suffisants selon vous pour répondre à toutes vos demandes dans un temps limité ?

Deux affaires sont en cours devant la justice grâce à l'action des associations : les affaires « French Bukkake » et « Jacquie et Michel ». Disposez-vous des moyens d'enquête suffisants pour avancer sur ces sujets ?

Mme Laurence Rossignol. – Comment définissez-vous la pédocriminalité ? Quels critères retenez-vous ? Faites-vous une distinction entre pédocriminalité et pédopornographie ? Enfin, existe-t-il une convergence au niveau européen sur ces sujets, sur la définition de la pédocriminalité et sur la volonté de purger le net, autant que possible, de ces vidéos ?

M. Laurent Somon. – Comment travaillez-vous avec la gendarmerie, qui a mis en place une application Gend'Élus, laquelle renvoie vers d'autres sites comme

cybermalveillance.gouv.fr ou stop-djihadisme.gouv.fr, ou avec la DGCCRF, qui anime le site info-conso.fr ?

M. Pierre-Antoine Levi. – Le projet de loi prévoit d'alourdir les sanctions contre le cyberharcèlement, avec notamment une peine complémentaire de bannissement des réseaux. Pourriez-vous nous donner plus de détails sur la manière dont l'Office compte faire appliquer ces bannissements ? Quels mécanismes seront mis en place pour garantir le respect de ces interdictions ? Enfin, comment envisagez-vous de travailler avec les plateformes de médias sociaux et les autres acteurs pour assurer l'efficacité de ces mesures ?

Mme Cécile Augeraud. – La sémantique est importante. En France, nous avons toujours parlé de pédopornographie et de contenus à caractère pédopornographique. Nous constatons un glissement de langage vers la pédocriminalité. Quoi qu'il en soit, il s'agit toujours d'actes délictueux. Tous les contenus visibles en ligne présentant des actes à caractère sexuel impliquant des mineurs ont un caractère illicite.

Vous avez dit qu'il n'était pas nécessaire de regarder certaines vidéos pour se convaincre de leur caractère illicite, dans la mesure où leur titre serait suffisamment explicite. Certes, mais, en tant que policiers, nous devons les visionner pour pouvoir caractériser les faits.

Nos moyens d'enquête sont importants : ils nous permettent de mener aussi bien des enquêtes sur le fondement des signalements qui nous sont adressés en matière de pédopornographie ou de pédocriminalité, que des enquêtes sous pseudonyme, puisqu'un certain nombre de nos agents sont habilités à procéder à ce type d'investigation visant à détecter des comportements illicites impliquant des mineurs sur les réseaux sociaux. Nous avons ainsi réussi, dans certaines affaires, à faire condamner des individus jusque-là inconnus des services d'enquête.

Les affaires que vous avez citées ne sont pas du ressort de Pharos. L'une d'entre elles a été traitée par la section de recherches de Paris. Pharos n'est pas un service d'enquête de dernier niveau. Notre rôle est d'amorcer les enquêtes afin d'identifier les individus qui se cachent derrière tel ou tel pseudonyme sur internet, afin de pouvoir transmettre ensuite le dossier au service de police ou de gendarmerie territorialement compétent.

Certains de nos voisins européens, notamment les Pays-Bas, ont une définition plus limitée de la pédocriminalité et de la pédopornographie, ce qui aboutit parfois à des divergences de points de vue sur les contenus susceptibles d'être retirés. On l'a constaté dans une affaire concernant des hébergeurs de contenus manifestement pédopornographiques installés aux Pays-Bas : l'appréciation des autorités néerlandaises était très différente de la nôtre. Il n'y a donc pas d'homogénéité au niveau européen, même s'il existe un consensus global sur le caractère intolérable de la diffusion de contenus pédopornographiques en ligne. On obtient ainsi des retraits de contenus dans 95 % des cas.

Notre action est essentiellement concentrée sur la pédopornographie : en 2022, sur les 89 000 demandes de retrait, 83 % d'entre elles concernaient la pédopornographie.

Sur les moyens de l'Arcom, je ne me permettrai pas de répondre pas en lieu et place de Laurence Pécaut-Rivolier. L'Arcom est la seule apte à juger des moyens qui sont mis à sa disposition.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Pécaut-Rivolier est bien seule !

Mme Cécile Augeraud. – Effectivement, mais elle est entourée de personnes auxquelles nous apportons notre concours et que nous rencontrons régulièrement. Ses équipes sont, comme les miennes, soumises à la difficulté de visionner en permanence des contenus très difficiles. J’y insiste, pour les policiers c’est tout aussi difficile que pour les membres de l’Arcom. Je rappelle que les personnels de Pharos font l’objet d’un suivi psychologique obligatoire.

La plus grande difficulté de l’Arcom, c’est de visionner l’ensemble des contenus. Cette autorité joue pleinement son rôle de contrôle et vérifie chaque contenu pour lesquels nous sollicitons un retrait – et le volume est très important. Pour que les équipes puissent déconnecter de temps en temps, il faut qu’elles soient en effectifs suffisants.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons auditionné longuement Mme Pécaut-Rivolier, nous connaissons bien le sujet.

Mme Annick Billon. – En lien avec la question de Patrick Chaize sur l’information de Pharos à destination du public, les rubriques de la plateforme sont-elles suffisamment explicites ? D’autres rubriques devraient-elles être créées pour de meilleurs signalements ?

Mme Cécile Augeraud. – Nous avons modifié en avril 2022 l’interface de Pharos pour la rendre plus ergonomique. Nous avons également simplifié, à la demande d’un certain nombre d’internautes, de parlementaires et de partenaires, certaines rubriques. Nous créons une nouvelle rubrique lorsqu’émerge un besoin particulier non couvert par les rubriques existantes. Je pense notamment à la dernière que nous venons d’ajouter, celle liée à la maltraitance animale. L’ensemble des rubriques semble pouvoir répondre aux demandes d’une grande majorité d’internautes. Le nombre de signalements sur la plateforme en est la preuve.

Mme Laurence Rossignol. – Je vous ai demandé quels étaient les critères pour établir la pédocriminalité ou la pédopornographie – je constate comme vous, le glissement de vocabulaire qui crée une certaine confusion. Est-ce la présence d’un mineur de moins de 18 ans ? Pour être très claire, lorsque vous avez été auditionnée devant le Haut Conseil à l’égalité, vous avez indiqué que l’identification de la minorité se faisait sur des critères d’apparence, liés à des signes de puberté. Est-ce bien cela ? Votre réponse a suscité bon nombre d’interrogations chez les personnes engagées dans la lutte contre la pédopornographie. Mais peut-être y a-t-il eu un malentendu dans la manière dont les choses ont été perçues et retranscrites ?

Mme Cécile Augeraud. – Lors de cette audition, j’ai dit que nous appliquions les critères définis par Interpol, qui héberge la plateforme recensant la majorité des images à caractère pédopornographique. Lorsque nous avons de nouveaux contenus à caractère pédopornographique, nous les transmettons pour alimenter la plateforme d’Interpol.

Nous nous fondons donc sur ces critères, dont celui que vous venez d’évoquer, mais nous ne nous contentons pas de ça. Comme je l’ai expliqué, Pharos fait un travail proactif, complété par de la recherche en sources ouvertes. Les policiers ou gendarmes de la plateforme essaient de retrouver en source « ouverte » des images des jeunes filles ou jeunes garçons mis en scène dans les vidéos dont nous disposons afin d’obtenir des éléments

permettant de déterminer leur âge. Quand nous avons un doute extrêmement sérieux, nous contactons Europol, Interpol, et nous travaillons en concertation avec l'Office central pour la répression des violences aux personnes qui traite de tout ce qui relève de la pédocriminalité – un office « mineurs » est en cours de création.

Sur les arnaques commerciales, Gend'Élus est un outil parmi tant d'autres. Nous avons une démarche collective et guidée. Nous considérons qu'une victime ne doit pas avoir à chercher l'endroit où elle pourra faire son signalement ou son dépôt de plainte. Nous travaillons avec de très nombreux partenaires – avec la gendarmerie nationale bien sûr, puisqu'elle est partie prenante à la plateforme Pharos, mais également avec le site cybermalveillance.gouv.fr, la DGCCRF, *etc.* Le site cybermalveillance.gouv.fr renvoie vers Thésée et Pharos, tout comme le site masecurite.interieur.gouv.fr, commun à la police et à la gendarmerie. La démarche de la victime est guidée pour qu'elle n'ait pas à tout recommencer si elle s'est trompée de site.

Le travail en collaboration avec la DGCCRF est très profitable pour nous. Elle est, avec cybermalveillance.gouv.fr, l'un des premiers partenaires pour Thésée, puisque ses personnels font un travail de recensement et de détection et qu'ils initient une sorte de travail d'enquête, même si leurs moyens restent limités. Ils nous ont aidés à aboutir sur des enquêtes, et nous les aidons également dans leurs démarches.

Sur le bannissement des réseaux, celui-ci se fera sur le fondement d'une décision judiciaire. L'avantage de cette mesure, c'est qu'elle permet de supprimer non pas seulement le compte concerné, mais l'ensemble des comptes qui pourraient être créés sur une plateforme. L'inconvénient, c'est le non-échange entre les différents réseaux sociaux. Pour davantage d'efficacité, il faudrait bannir la personne sur l'ensemble des réseaux à un instant T, car il est extrêmement facile d'aller recréer un compte ailleurs.

Il faudrait lutter de manière plus importante contre l'utilisation d'adresses mails jetables et d'adresses IP *Tor*, associée à des numéros virtuels *Onoff*. Autant de dispositifs qui visent à camoufler une identité et qui complexifient considérablement notre action. S'il semble impossible d'interdire complètement l'utilisation de ces dispositifs – certaines personnes ont besoin d'anonymat –, il faudrait peut-être soumettre cette utilisation à la justification d'un besoin d'anonymat. Certaines plateformes et certains réseaux sociaux sont plus coopératifs que d'autres.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Si l'on imposait une identité numérique réelle à tous les sites, réglerait-on une grande partie du problème ?

Mme Cécile Augeraud. – Je le pense, mais c'est sûrement un vœu pieux. Il me semble assez difficile d'imposer une telle régulation : elle pourrait être assimilée à une censure trop importante. Néanmoins, l'utilisation cumulée et régulière de tous les dispositifs que j'ai cités est un véritable sujet.

M. Pierre-Yves Lebeau. – Le projet de loi prévoit le bannissement des individus multirécidivistes de la diffusion de contenus illicites. Les plateformes et les réseaux sociaux voient arriver la création de certains comptes à l'aide des outils qui permettent de s'anonymiser, tels que *Tor* et les adresses e-mail jetables. Ils peuvent être proactifs, mais encore ont-ils besoin d'une sécurité juridique pour empêcher la création de nouveaux comptes utilisés pour commettre des infractions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie pour le très bon travail que vous faites. J’ai pu constater que la France est à la pointe sur ce sujet au niveau européen.

Cette réunion a fait l’objet d’une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 00.

Jeudi 8 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de la transition numérique et des télécommunications (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Cette réunion a fait l’objet d’une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 16 h 30.

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Certification et qualification - Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mesdames, messieurs, monsieur le Rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui nos travaux par une table ronde sur la certification des entreprises de rénovation énergétique des bâtiments. Nous recevons aujourd'hui les trois organismes qualificateurs accrédités pour attribuer aux entreprises la mention RGE : l'organisme Qualifelec, représenté par Mme Alexandra Del Medico, déléguée générale, l'organisme Qualibat, représenté par son président, M. Gérard Senior, et par son directeur général, M. Éric Jost, enfin l'organisme Qualit'EnR, représenté par M. Richard Loyen, président de la commission communication et délégué aux affaires publiques, et M. Teddy Puaud, délégué général.

Madame, messieurs, vous représentez ainsi les trois organismes accrédités par le comité français d'accréditation (Cofrac) et chargés d'attribuer aux entreprises la mention « reconnu garant de l'environnement » (RGE).

Vous jouez un rôle clé dans la fiabilisation des travaux de rénovation énergétique, alors que cette mention, qui distingue les professionnels du bâtiment engagés dans une démarche de qualité, est une condition indispensable pour l'obtention d'un certain nombre d'aides publiques.

Lors de nos auditions, de nombreux acteurs de la rénovation énergétique ont dénoncé les imperfections du label RGE. Alors que ce label est censé garantir la compétence de l'entreprise rénovatrice, ces critiques semblent dénoter une forme de perte de confiance chez le consommateur dans la qualité des rénovations et la compétence des intervenants.

Du côté des professionnels, notamment des artisans, la critique paraît également vive et nous avons reçu plusieurs témoignages d'entreprises ayant choisi de faire sans, leur clientèle n'étant pas dépendante des subventions pour l'organisation de leurs travaux.

Globalement d'ailleurs, le nombre d'entreprises certifiées est stable, voire décroît légèrement.

Plus généralement, et je sais que notre rapporteur y reviendra, l'équilibre a-t-il aujourd'hui été trouvé entre une certification *a priori* des entreprises et le contrôle *a posteriori* de la bonne réalisation des travaux ?

Partagez-vous ces constats ? Quel bilan tirez-vous du label RGE ? Atteint-il ses objectifs ? Est-il efficace contre l'« éco-délinquance » ? Comment peut-on améliorer l'efficacité de la qualification et redonner confiance dans la rénovation énergétique ? Enfin,

quel bilan tirez-vous de la réforme RGE par l'arrêté du 3 juin 2020 ? A-t-elle permis de répondre à ces difficultés ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'environ cinq minutes chacun, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois ans à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « je le jure ».

Mme Alexandra Del Medico, MM. Gérard Senior, Éric Jost, Richard Loyen et Teddy Puaud lèvent la main droite et disent « Je le jure ».

Madame, messieurs, je vous remercie. Vous avez la parole.

Mme Alexandra Del Medico, déléguée générale de Qualifelec. – Qualifelec est un organisme de qualification qui représente les professionnels du génie électrique, énergétique et numérique. Nous existons depuis plus de soixante ans. Notre métier consiste à reconnaître la compétence professionnelle, l'expertise technique et le sérieux des entreprises du bâtiment, plus particulièrement du métier d'électricien. Notre vocation est d'évaluer sur une base documentaire la capacité d'une entreprise et de son personnel à réaliser des travaux dans le respect des règles de l'art.

Le RGE est venu soutenir le marché de la rénovation énergétique. Dans ce cadre, notre organisme a été autorisé à porter la mention RGE en complément de la qualification métier des entreprises du génie électrique, énergétique et numérique.

Vous avez évoqué l'éco-délinquance. Nous constatons à cet égard que les entreprises concernées constituent une très faible proportion. Elles ne sont pas représentatives du monde de la construction.

Concernant l'évolution du C2E, les entreprises disposant d'une structure nationale redéfinissent le marché du monde de la construction. Elles mettent à mal des professionnels sérieux qui ne s'y retrouvent pas. En effet, les C2E ajoutent des exigences – pertinentes - à une qualification professionnelle. Cependant, toutes les entreprises n'ont pas les moyens de les mettre en avant et souffrent donc d'un manque de visibilité. Il convient de comprendre et de respecter le désarroi de ces professionnels qui ont à cœur de montrer leur compétence.

Le dispositif RGE repose essentiellement sur des éléments administratifs. Il s'ajoute à la compétence métier vérifiée par Qualifelec. De ce fait, nous constatons à ce jour très peu d'éco-délinquants parmi les entreprises que nous qualifions avec la mention RGE.

M. Gérard Senior, président de Qualibat. – L'association Qualibat a été créée en 1949 afin d'identifier les entreprises compétentes pour assurer la reconstruction du pays. Elle regroupe les principales organisations professionnelles du secteur : les entreprises, la maîtrise d'œuvre, la maîtrise d'ouvrage, les contrôleurs techniques. À travers ses différentes

qualifications et certifications, Qualibat valorise, comme Qualifelec, une sélection d'entreprises qui ont fait preuve de leur compétence et de leur savoir-faire.

Il convient de rappeler que la mention RGE est toujours rattachée à une qualification métier. Les exigences additionnelles du critère RGE comportent le rattachement à un établissement et l'existence d'un référent RGE par établissement, formé Feebat ou EnR. De plus, un contrôle de réalisation doit être effectué dans les 24 mois suivant l'attribution du signe. Un second contrôle doit intervenir lorsque la catégorie de travaux est considérée comme critique.

La procédure d'obtention de la qualification RGE consiste d'abord à choisir un métier. Un dossier est ensuite constitué. Il comprend des éléments généraux (régularités fiscale et juridique, inscription au métier, assurances, chiffres d'affaires, effectifs...). S'y ajoutent des éléments techniques (personnel, références de chantiers, attestations de clients...) destinés à attester de la compétence de l'entreprise.

Qualibat vérifie alors la complétude de ce dossier avant de le soumettre à une commission d'examen constituée de professionnels représentant l'ensemble de la filière : entrepreneurs, artisans qualifiés, maîtres d'ouvrage, bailleurs sociaux, architectes, bureaux d'études, contrôleurs techniques... Cette commission décide de l'attribution de la qualification et de la mention RGE. 130 commissions se répartissent ainsi sur l'ensemble du territoire. 2 700 membres bénévoles y participent.

Qualibat dispose de 35 agences en métropole et à La Réunion. Elles sont nationales ou départementales. 160 personnes y sont employées. Elles examinent tous les dossiers de demandes de qualification et les rapports d'audit RGE.

M. Richard Loyer, président de la commission communication et délégué aux affaires publiques de Qualit'EnR. – Qualit'EnR est née en 2006 pour prendre en main la gestion de *Qualisol*. Cette première qualification avait été créée par l'Ademe en 1999 afin de distinguer les professionnels compétents pour installer des chauffe-eau solaires. Nous avons élargi le champ de nos qualifications au bois-énergie, à la pompe à chaleur, à la géothermie, au photovoltaïque et plus récemment à la recharge des voitures électriques.

Aujourd'hui, 18 000 entreprises sont concernées pour environ 30 000 qualifications actives.

Le dispositif RGE constitue à mon sens un bon outil. Il nous permet de recevoir des réclamations de clients mécontents d'une entreprise. À cette occasion, nous nous apercevons souvent que l'entreprise visée n'est pas - ou plus - qualifiée chez nous. Ainsi, nous mettons régulièrement en demeure des entreprises qui usent notre marque. Aujourd'hui, très peu de réclamations concernent des entreprises qualifiées Qualit'EnR. Cependant, lorsque l'entreprise est bien qualifiée chez nous, nous pouvons réaliser un audit et n'hésitons pas à suspendre, voire à radier, la qualification RGE.

L'exemple du photovoltaïque illustre l'intérêt du dispositif RGE. Avant 2017, il n'était pas exigé. Aujourd'hui, les professionnels en subissent encore les conséquences et paient des polices d'assurance élevées. Depuis 2017, le marché s'est assaini grâce à l'exigence de la mention RGE pour bénéficier de la prime à l'autoconsommation et de la vente de surplus. Ce d'autant plus que le secteur est contrôlé de façon récurrente, avec

l'obligation de réaliser un audit toutes les quatorze installations. Dès lors, les éco-délinquants tendent à désertter le marché.

Par ailleurs, le dispositif RGE permet de détecter des signaux faibles d'éco-délinquance, comme de faux centres de formation. Nous avons pu engager des poursuites et suspendre les centres concernés. Le « stagiaire-clone » constitue une autre forme d'éco-délinquance : une même personne suit la formation et réussit l'examen sous des identités différentes. Nous avons travaillé avec les pouvoirs publics pour exiger désormais une carte d'identité dans les centres d'examen.

En conclusion, le dispositif RGE est certes perfectible, mais il permet d'intervenir lorsque des clients subissent un préjudice du fait d'entreprises qualifiées. Par ailleurs, une action concertée avec les pouvoirs publics doit permettre de lutter contre celles qui ne le sont pas.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Avant de laisser la parole à notre rapporteur, pourriez-vous rappeler la différence entre qualification et certification ?

M. Éric Jost, directeur général de Qualibat. – La qualification relève généralement d'un régime d'accréditation. À ce jour, il s'agit de la norme NF X50-091. Cette norme ne sera bientôt plus utilisée par le Cofrac. Cela pose d'ailleurs la question de nos propres accréditations qui s'achèveront en fin d'année.

Les certifications relèvent quant à elles de la norme ISO EN 17065.

Dans le domaine de la RGE existent des qualifications et des certifications. Nos trois organismes disposent de qualifications RGE. Qualibat délivre également une certification « offre globale de rénovation ».

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci pour vos premières explications.

Notre commission d'enquête s'intéresse en effet à la qualité des travaux et par conséquent aux qualifications comme aux modalités de contrôle. Le label RGE se trouve ainsi au centre de nos réflexions. Certains dispositifs, comme MaPrimeRenov', réorientent vers ce type de qualifications. Dès lors, il convient de s'assurer qu'ils garantissent la qualité des travaux.

Ma première question porte sur le type de RGE dont doit disposer une entreprise générale. À titre d'illustration, un RGE en électricité permet-il à une entreprise d'effectuer l'ensemble de travaux d'isolation, par exemple, sans disposer d'ouvriers spécialisés sur ce sujet ?

M. Éric Jost. – Cela dépend du domaine de compétence des différents organismes qualificateurs. Tous les corps de métier du bâtiment sont représentés chez Qualibat, sauf les électriciens qui sont chez Qualifelec. Cela étant, il n'existe pas de qualification globale, mais des qualifications par métier. Les qualifications métier permettent d'être labellisé RGE dans une catégorie de travaux donnée. Ces catégories sont déterminées par le décret du 3 juin 2020.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Une entreprise générale devra donc faire appel à Qualifelec pour l'électricité et à Qualibat pour les autres travaux. Pour ceux-ci, elle devra répondre à toutes les catégories.

M. Éric Jost. – En effet. Un plombier-électricien peut être labellisé RGE chez Qualifelec dans la catégorie « émetteur électrique » et chez Qualibat dans la catégorie « isolation thermique par l'intérieur ».

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Une question plus générale concerne les résultats.

Différentes études – UFC Que-choisir, rapport du CGEDD... - témoignent de faibles taux de conformité sur les travaux réalisés. Les contrôles ne révèlent pas le résultat escompté. Or, comme l'indiquait Mme Del Medico, la défaillance de quelques entreprises rejaillit sur l'ensemble de la profession.

Par conséquent, ne faudrait-il pas davantage de contrôles *a posteriori* ? De nombreuses entreprises plaident en ce sens. Quelles sont vos réflexions à cet égard ? Dans le domaine de l'électricité, la démarche du Consuel peut-elle constituer un exemple ? Un dispositif de ce type pourrait-il s'appliquer aux autres aspects d'un chantier et assurer un contrôle *a posteriori* de la qualité de travaux ?

De plus, certaines personnes auditées ont souligné que la labellisation ne présentait pas une garantie absolue de qualité. De fait, le nombre de RGE est stable, voire en baisse. Nos auditions révèlent que certaines entreprises de qualité choisissent délibérément de ne pas s'inscrire dans le dispositif, car elles estiment ne pas en avoir besoin.

Ainsi, un contrôle *a posteriori* n'assure-t-il pas une meilleure garantie de qualité qu'un label ? Ce type de système semble pratiqué en Allemagne. Disposez-vous de retours d'expérience d'autres pays ?

M. Gérard Senior. – Les statistiques issues du rapport annuel de Qualibat illustrent la situation. Sur 56 000 entreprises qualifiées, environ 44 000 sont des professionnels RGE. 16 000 chantiers par an sont audités. 83 % des auditions ne révèlent pas de non-conformité et 9 % concluent à des non-conformités mineures, soit 92 % de qualité des travaux réalisés par nos entreprises qualifiées.

L'appréciation négative du RGE repose souvent sur une confusion entre divers dispositifs : RGE, C2E, MaPrimeRenov'... Or ils sont bien différents. Le C2E est un produit financier. Le modèle économique de certains industriels repose sur ce dispositif, puisqu'il repose sur la mobilisation d'aides. Les travaux à un euro ont beaucoup endommagé la réputation du secteur. De nombreux éco-délinquants se sont implantés sur ce marché. De même, les contrôles C2E ne sont pas comparables aux audits RGE. Ceux-ci appliquent une grille définie par décret.

Nous enregistrons 300 réclamations « brutes » par an, avant instruction par nos services et suivi par le Cofrac. Il convient donc de souligner l'écart entre le volume de réclamations et le nombre de chantiers. Des politiques publiques orientées vers la répression et les sanctions pénaliseraient les 92 % d'acteurs compétents.

De plus, elles ne favoriseraient pas la montée en compétences de la filière. En effet, organismes de qualification et organisations professionnelles constituent un écosystème. Lorsque nous repérons des manques, nous les signalons aux organisations professionnelles qui s'attachent à former leurs adhérents.

M. Teddy Puaud, délégué général de Qualit'EnR. – Je souhaiterais intervenir sur plusieurs points.

La conditionnalité des aides à une qualification RGE a représenté un grand pas en avant. Auparavant, la qualité des matériaux était prise en compte, mais non celle du professionnel qui effectuait les travaux.

Or la qualification reflète la capacité d'une entreprise à assurer une prestation donnée. Cette capacité se traduit par le contrôle de diverses exigences que le RGE a renforcées : présence d'un référent technique, réalisation d'un audit après qualification de l'entreprise...

La qualification dans un domaine donné permet de tirer la filière vers le haut. En effet, les dossiers reçus sont rarement bons dès l'origine. Une entreprise qui engage une démarche de qualification devra s'assurer, si elle ne l'est pas, et former son personnel à des systèmes qui, dans notre cas, sont souvent nouveaux. À titre d'exemple, tous les plombiers-chauffagistes n'ont pas suivi de formation sur les pompes à chaleur lors de leur *cursus* initial. De fait, le taux d'échec lors des formations des référents techniques n'est pas neutre. De telles formations sont exigeantes.

Pour autant, l'action sur les moyens ne garantit pas nécessairement un résultat, d'où peut-être la déception ressentie par certains particuliers.

Cependant, les contrôles réalisés tendent à démentir les critiques fréquemment colportées. Je rejoins Qualibat à cet égard. Les audits sont effectués par des organismes accrédités dans le domaine de l'inspection. Ils s'appuient sur une grille de contrôle plus étoffée que pour une inspection C2E et constatent peu d'écarts de conformité. Chez Qualit'EnR, 80 à 85 % des audits concluent à l'absence d'écart ou à des écarts jugés mineurs.

Les écarts signalés sont corrigés dans une logique d'amélioration continue. En l'absence de correction, le professionnel est systématiquement suspendu. Lorsque les écarts se révèlent importants, l'entreprise est systématiquement réaudité. Si des écarts majeurs devaient persister, le référent technique serait renvoyé en formation.

Concernant le développement du RGE, les réalités apparaissent différentes selon les domaines et les dispositifs incitatifs mis en œuvre au cours du temps. Dans le domaine des énergies renouvelables, nous enregistrons une croissance constante depuis la mise en place du RGE. Elle s'est même accélérée ces dernières années. Nous constatons un afflux de nouvelles entreprises. Dès lors, certaines se trouvent au début de la courbe d'apprentissage. Les entreprises présentes depuis plus longtemps commettent moins d'écarts. Le dispositif tire vers le haut. Les entreprises amélioreront d'autant plus leurs pratiques que les contrôles seront effectués rapidement.

Comme Qualibat, nous enregistrons un très faible volume de réclamations, alors que tout particulier peut en émettre sur le site de France Rénov' ou s'adresser à nos services. Sauf erreur, les réclamations concernent moins de 2 % des entreprises qualifiées sur une année. De plus, toutes ne concernent pas des erreurs. Elles peuvent résulter par exemple de difficultés relationnelles entre le client et l'entreprise. Cela étant, les résultats des audits sur signalement sont globalement moins bons que ceux des audits aléatoires réalisés dans le cadre de la qualification. Dans le premier cas, la moitié des audits révèle un écart majeur, contre environ 20 % dans le second cas.

Il convient donc de prendre du recul par rapport aux critiques. La situation n'est pas si mauvaise. Bien au contraire, le dispositif tire la profession vers le haut.

Un renforcement des critères peut être étudié, de même que la fiabilisation des contrôles. En effet, la volonté de contourner les critères existants peut témoigner *a contrario* de leur pertinence. Les contrôles de la formation ou le renforcement de la capacité à rechercher des références à la source (échanges avec le PNCEE, assurances...) sont des axes à développer. Ils permettraient d'éviter les tentatives de faux constatées sur certains documents.

L'accompagnement de la filière constitue un enjeu. Nous pourrions être aidés dans la collecte de documents ou d'informations à la source. En cas de contrôles supplémentaires, il conviendrait de ne pas punir les professionnels qui travaillent déjà bien, comme le démontrent les audits successifs.

M. Richard Loyen. – Je souhaiterais ajouter que Qualit'EnR est parvenue à industrialiser le contrôle qualité des installations d'énergies renouvelables. Environ 14 000 audits ont été réalisés l'an dernier. Ils sont conformes à 80 %.

L'échange de données avec le PNCEE est réellement important, car il peut permettre de contrôler des installations non déclarées par les entreprises.

Par ailleurs, nous aurions besoin d'une *task force* contre l'éco-délinquance avec les services de l'État. Comme organisme de qualification, nous ne disposons pas de pouvoirs de contrôle. Or nous pourrions travailler ensemble sur des signalements. Ainsi, nous avons beaucoup de retours liés à des publicités d'éco-délinquants sur internet. Ceux-ci bernent les particuliers en toute impunité.

Enfin, il convient de renforcer l'information des consommateurs. Ainsi, nous avons élaboré une note juridique avec Enerplan sur la possibilité de se dédire d'une commande dans le délai de quatorze jours, sauf achat sur foire.

Mme Alexandra Del Medico. – Les certificats RGE ne représentent que 12 % des certificats Qualifelec. Nous ne sommes donc pas les mieux placés pour porter un avis sur le fonctionnement du label RGE et des C2E. Néanmoins, nous délivrons 5 000 certificats IRVE (Infrastructure de recherche pour véhicule électrique) dans un contexte réglementaire. À ce jour, nous n'avons pas eu de cas de non-conformité ni de cas de radiation d'une entreprise à la suite d'une réclamation ou d'un audit.

Aujourd'hui, 1 667 entreprises sont qualifiées RGE. Nous avons réalisé 800 audits de performance en 2022. Trois non-conformités ont été levées après la production du rapport d'audit. Elles n'ont engendré ni suspension ni radiation.

De façon générale, nous n'avons pas de retour de l'Ademe sur des non-conformités majeures qui poseraient un problème sur le marché. Nous ne disposons que de nos propres chiffres.

Vous évoquiez l'Allemagne, monsieur le Rapporteur. La production de diplômes y encadre l'accès au métier. En France, en revanche, un boulanger peut créer une entreprise dans le monde de la construction.

De ce fait, le rôle des organismes de qualification est de réaliser une analyse sur une base documentaire. En matière de qualification, la démarche est portée par des pairs, qui

peuvent demander des pièces complémentaires destinées à s'assurer de la compétence métier. La démonstration de cette compétence s'établit sur la base de CV, de diplômes et d'une analyse complète de l'écosystème de l'entreprise.

Cette analyse documentaire est adaptée au monde du bâtiment. Un système de certification serait trop complexe et trop axé sur la notion de service. La démarche serait jugée trop intrusive par les nombreuses entreprises artisanales du secteur, très attachées à leur indépendance. L'analyse documentaire, portée par les pairs, permet au système de fonctionner à l'échelle de Qualifelec.

Un contrôle *a posteriori* ne serait valable qu'en cas d'encadrement de l'accès au marché, ce que permet aujourd'hui le système de qualification.

À propos des contrôles aléatoires, vous avez évoqué Consuel. Les électriciens ont l'habitude de subir des contrôles sur la sécurité et la conformité aux normes de la part de Consuel ou de bureaux de contrôles lorsque leurs activités sont orientées tertiaire. Ces contrôles sont fondés sur la sécurité et le respect des règles de l'art. Or les contrôles *a posteriori* vérifient également la performance. Toutefois, une telle mission pourrait s'ajouter à celles des organismes de contrôle et constituer ainsi un système de contrôle unique.

Ainsi, dans le domaine solaire photovoltaïque, Qualifelec ne fait appel qu'à Consuel. Dans ce cadre, le contrôle de la performance s'ajoute à celui de la sécurité. Compte tenu de l'arrêté autoconsommation de 2017, Consuel a pour mission de vérifier la sécurité selon un système qu'il maîtrise. Nous lui avons demandé de réaliser les 7 % d'audits de performance. Dans ce cadre, il nous adresse un rapport en cas de non-conformité. En effet, Consuel ne peut pas empêcher lui-même le professionnel de continuer son activité, comme il peut le faire en matière de sécurité. Il appartient alors à Qualifelec de tenter de suspendre cette entreprise. Nous sommes ainsi conduits à rompre frontalement avec des entreprises, alors que nous devons faire appel à des sous-traitants pour réaliser ces audits de performance.

Une réflexion sur l'évolution serait possible. Le parallèle avec l'arrêté autoconsommation est intéressant. Le parallèle avec le décret IRVE l'est également. Il s'inscrit dans une logique de cohérence où chacun intervient dans son domaine d'expertise : une association pilote les C2E ; une autre encadre les programmes de formation ; les centres délivrent des formations répondant aux attendus de leur population ; enfin, Qualifelec agréé ces centres de formation pour sa qualification et de ses électriciens. De son côté, Consuel a pour mission de contrôler certaines installations IRVE, en toute indépendance par rapport à Qualifelec.

M. Richard Loyen. – Consuel assure également un contrôle des installations photovoltaïques. Lorsque son rapport signale des non-conformités majeures, nous agissons. Nous demandons alors à l'entreprise de procéder à des corrections. À défaut, elle est suspendue.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous soulignez tous les bons résultats des contrôles. Pourtant, l'Anah relevait lors de son audition des taux significatifs de non-conformité. Certes, elle n'effectue que 10 % de contrôles sur site. Cependant, comment analyseriez-vous ce décalage de perception ?

Par ailleurs, comment intégrez-vous les matériaux biosourcés (paille, chanvre, etc.) dans vos réflexions ? Envisagez-vous un dispositif RGE spécifique, adapté à ce type de

matériaux ? La question apparaît importante dans le cadre d'une montée en charge en matière d'isolation thermique.

M. Gérard Senior. – Je souhaite revenir sur les éléments demandés au cours de la procédure. Ils sont d'abord d'ordre administratif : une inscription au registre des métiers, un code Insee, des attestations de régularité Urssaf, d'assurance décennale, d'affiliation à jour à la Caisse de congés payés du bâtiment, ainsi que des informations complémentaires déclaratives permettant d'apprécier l'activité économique de l'entité (chiffre d'affaires, montant de la sous-traitance, moyens humains et matériels).

Nous demandons aussi des éléments d'ordre technique destinés à apprécier le métier : diplômes, formation, effectifs, chantiers de référence, devis et factures, notes de dimensionnement, etc. Ces éléments sont évalués par des professionnels. En effet, conformément à la norme NF X50-091, la qualification est attribuée par les pairs. En outre, la mention RGE, attribuée par Siret, exige une formation Feebat ou EnR et un contrôle de réalisation.

Il semble difficile d'enlever tel ou tel élément. Cela recadre à mon sens le débat relatif à une simplification du dispositif RGE. En revanche, il est possible de l'améliorer. Si nos contrôles sont suffisamment probants, il convient cependant d'agir à l'encontre des éco-délinquants, qui affectent la réputation du signe RGE.

Ainsi, une entreprise doit aujourd'hui fournir cinq références de chantier. Le décret impose cette exigence à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille et du nombre de chantiers qu'elles assurent chaque année. Est-ce logique ?

Un accès à la base de données de tous les chantiers déclarés permettrait de connaître le volume par entreprise et de dimensionner les audits en conséquence. Or l'Ademe ne permet pas cet accès, invoquant le RGPD et la protection des données personnelles.

Par ailleurs, il convient de rappeler, face aux critiques sur la complexité des audits, que la grille d'analyse est fixée par décret. Nos grilles d'audit ont été élaborées pour disposer d'une bonne vision du travail. Les contrôles C2E ne poursuivent pas le même objectif. Nous contrôlons la qualité des travaux, alors que les C2E apprécient la conformité selon des critères plus réduits que les nôtres.

M. Laurent Somon. – Je souhaiterais poser trois questions. La première concerne la possibilité d'accéder aux entreprises qualifiées Qualibat, Qualifelec ou Qualit'EnR. En effet, les particuliers ne savent pas nécessairement où se renseigner.

M. Éric Jost. – Les entreprises qualifiées figurent dans l'annuaire de France Rénov'. La base de données est actualisée quotidiennement.

M. Laurent Somon. – La qualification est-elle bien accordée métier par métier ?

M. Éric Jost. – Tout à fait. Une entreprise générale peut disposer de plusieurs qualifications. Si elle n'est pas qualifiée dans une discipline, elle sous-traite à une entreprise qualifiée RGE dans l'activité concernée.

M. Laurent Somon. – Quels sont le rôle et les compétences du référent qualité ?

M. Éric Jost. – Il convient de distinguer le référent technique du référent RGE. Le référent RGE a suivi une formation adaptée à la catégorie de travaux.

Mme Alexandra Del Medico. – Le référent technique détient la compétence métier. Cette compétence est analysée par un comité de qualification.

Le référent RGE a suivi une formation spécifique. Il s'agit soit d'une formation spécifique à la catégorie d'énergies renouvelables, soit d'une formation commune « Feebat Rénove » en matière d'efficacité énergétique. Cette dernière est en cours de révision.

M. Richard Loyen. – Chez Qualit'EnR, le référent technique est également référent RGE. Il dispose de la compétence métier dans la filière renouvelable dans laquelle il a suivi une formation. Par ailleurs, l'entreprise doit respecter l'ensemble des exigences en matière d'assurances, de métier, etc.

Je souhaiterais revenir sur les positions de l'Anah relatives à la non-conformité, mentionnées par M. Gontard. Nous serions intéressés par les statistiques de l'Anah concernant spécifiquement les énergies renouvelables. La base est plus restreinte.

Par ailleurs, les énergies nouvelles ne sont pas concernées *stricto sensu* par les éco-matériaux. En revanche, il conviendrait de mener une vraie réflexion sur les besoins en ressources humaines de notre filière. Ainsi, 20 000 installateurs sont nécessaires d'ici 2025. Où, quand et avec qui seront-ils formés ? Des compétences sont indispensables à la réussite de l'accélération de la transition énergétique.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je souhaiterais poser une question à Qualibat. Vous avez évoqué la proportion - 8 % - d'audits non conformes. Pourriez-vous nous communiquer le nombre d'entreprises radiées ou suspendues sur la base de ces audits ?

M. Éric Jost. – En cas de non-conformité, l'entreprise est immédiatement suspendue. Un deuxième audit est déclenché sur un autre chantier. Tous les rapports sont transmis à la commission d'examen. Celle-ci procède au retrait de la qualification ou demande une mise à niveau en matière de formation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Combien d'entreprises ont-elles été radiées ou suspendues en 2022 après ces deux contrôles ?

M. Éric Jost. – Environ un tiers des 8 % perdent leur signe RGE.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci. Les entreprises disposant d'une liberté totale dans le choix d'un organisme de qualification, existe-t-il un risque de distorsion ? Une entreprise peut-elle être tentée de privilégier celui de vos organismes qui délivre la qualification ou la certification le plus rapidement ?

M. Éric Jost. – Une entreprise peut s'adresser indifféremment aux uns ou aux autres. Pour autant, nous ne disposons pas d'une base de données commune qui permettrait de savoir si une entreprise est qualifiée chez tel ou tel organisme. De même, nous ne pouvons pas connaître les retraits de signe RGE ni les motifs de ces retraits.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – En cas de changement d'organisme de qualification, les entreprises en indiquent-elles les motifs ? Le leur demandez-vous ?

M. Teddy Puaud. – Tous les organismes de qualification ne couvrent pas l'ensemble des activités. Les possibilités de changement d'organisme s'avèrent donc limitées. Ainsi, seul Qualibat intervient en matière d'isolation. Cela étant, la tentation pourrait exister dans les domaines où les organismes se trouvent en concurrence.

Les sanctions liées aux audits donnent lieu à peu de communication. En revanche, les organismes de qualification échangent sur les entreprises identifiées et sanctionnées comme éco-délinquantes, notamment lorsqu'elles ont été radiées.

Le volume de ces sanctions demeure très faible, en comparaison de celles qui peuvent être prises dans le cadre des audits. En 2022, Qualit'EnR a notifié plus de 1 500 suspensions à la suite d'audits. 347 étaient encore actives le 29 mars 2023. Dans leur majorité, les entreprises corrigent donc les défauts. Les autres sont suspendues. Elles perdent leur label RGE chez nous et sans doute assez vite de façon générale, puisque peu de qualifications sont communes aux différents organismes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – M. Bruno Le Maire a énoncé un objectif de 250 000 entreprises RGE en 2025. Combien sont-elles aujourd'hui ? Cette ambition vous semble-t-elle réaliste ? Les délais sont très courts.

M. Éric Jost. – Actuellement, les entreprises RGE sont environ 70 000. Lors du pic de 2017, 90 000 entités professionnelles étaient labellisées RGE. Les 45 000 structures qualifiées RGE chez Qualibat emploient plus de 550 000 salariés. De fait, les entreprises RGE ont assuré davantage de travaux en 2020, alors que le total de professionnels RGE est inférieur à celui de 2017. Il importe donc de considérer le volume des effectifs dans l'activité rénovation, mais également leur formation, leur accompagnement et leur montée en compétences.

M. Gérard Senior. – Les entreprises qualifiées Qualibat emploient 821 000 salariés sur 1,2 million, soit 69 %. Leur chiffre d'affaires global s'élève à environ 140 milliards d'euros sur 150 milliards pour le BTP. Les entreprises qualifiées par notre organisme représentent donc une très grande majorité des acteurs.

Il ne nous appartient pas de commenter la volonté d'un ministre. En revanche, nous avons pris des mesures au sein de Qualibat afin de nous dimensionner en conséquence. Cela étant, le recrutement ne concerne pas que nous.

M. Éric Jost. – La baisse des professionnels RGE n'affecte que les plus petites entités, qui emploient moins de cinq salariés. Les entreprises de plus de vingt salariés demeurent stables et s'engagent même en plus grand nombre dans une démarche RGE. Leur activité est en effet orientée *B to B*.

À l'inverse, les plus petites entreprises sont davantage sujettes aux fluctuations des aides. Ainsi beaucoup de chauffagistes ont abandonné fin 2022 le signe RGE « chaudière ».

M. Gérard Senior. – Pour autant, il existe des contre-exemples. Ainsi, malgré la baisse des aides, les clients demandent le signe RGE pour les fenêtres. Cela démontre la valeur du label.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Ne conviendrait-il pas de rendre le RGE obligatoire lors de l'installation ?

M. Gérard Senior. – À mon sens, il conviendrait de substituer le seul signe RGE aux trois existants (RGE, C2E et MaPrimeRénov'). En effet, le cumul des trois dispositifs peut se présenter pour certains chantiers et la même entreprise. C'est absurde. Une référence unique clarifierait la situation pour les entreprises comme pour les clients. Le label RGE est le plus complet.

M. Richard Loyen. – Dans le domaine des énergies renouvelables, nous ne constatons aucune régression, mais une progression constante, y compris chez les petites entreprises.

Progressivement, le marché sera moins aidé. Dans ces conditions, la régulation devra s'opérer de façon plus naturelle. Dans un marché mature, les banquiers et les assureurs seront les plus susceptibles de demander une qualification. Dès lors, il conviendrait de partager nos résultats d'audit.

Je milite en ce sens concernant le photovoltaïque depuis 2017. En effet, les assureurs ne regardent pas les résultats des audits devenus obligatoires toutes les quatorze installations. Un travail doit donc être mené auprès des secteurs bancaire et assurantiel afin de susciter la confiance à l'égard des professionnels RGE.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Ces secteurs montrent-ils aujourd'hui de la frilosité ? De la volonté ?

M. Richard Loyen. – Concernant le solaire, le secteur assurantiel devrait modifier ses pratiques à compter de mai 2027. Les technologies ont changé en 2017, mais la garantie décennale s'applique encore. Auparavant, n'importe qui pouvait effectuer les travaux. De plus, la technique dite de « l'intégré bâti » imposait de casser les toits. Dès lors, des désordres peuvent se manifester plusieurs années après l'installation. Depuis 2017, les risques sont limités.

M. Gérard Senior. – Dans le cadre de notre devoir de service auprès de nos qualifiés, nous avons développé un partenariat avec SMABTP. Cet organisme intègre désormais la qualification dans sa cotation des risques. La qualification présente donc une valeur pour cet assureur.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Concrètement, comment se décline le principe de qualification ? Vous nous avez exposé les éléments demandés, mais comment le contrôle s'opère-t-il ?

M. Éric Jost. – Je ne reviendrai pas sur les documents demandés. Je préciserai toutefois que nous sommes partenaires du dispositif Marché public simplifié (MPS). Nous pouvons donc rechercher directement les données auprès des services de l'État. La partie administrative s'en trouve allégée.

Sur la partie technique, l'entreprise doit prouver qu'elle dispose des compétences, du savoir-faire, des moyens matériels et humains adéquats. Nous lui demandons des références de chantiers, des attestations de travaux signées par des clients, des devis, des factures, les fiches techniques de produits mis en œuvre, la liste de son personnel, son ancienneté et ses classifications, ainsi que le CV et les diplômes du référent technique.

La commission d'examen, composée de tous les acteurs du secteur, étudie ensuite cet inventaire des moyens matériels, des ressources humaines et des réalisations de l'entreprise. Sur cette base, elle décide d'attribuer ou de ne pas attribuer la qualification RGE.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Aucun contrôle sur site n'intervient donc à ce stade ?

M. Éric Jost. – Non. Néanmoins, nous devons effectuer un contrôle sous 24 mois. Dans ce cadre, nous demandons à l'entreprise de nous déclarer cinq chantiers dans les six mois suivants l'attribution du label. Nous choisissons l'un d'entre eux pour réaliser l'audit.

Cette donnée est essentielle pour nous. Si nous disposions des retours de contrôles de l'Anah et des résultats des contrôles obligés, nous aurions une meilleure visibilité sur les professionnels RGE. L'accès à la base de données commune de tous les chantiers aidés nous permettrait de sélectionner aléatoirement les chantiers.

La sélection aléatoire de cinq chantiers différents parmi plusieurs milliers nous permet ainsi d'identifier les éco-délinquants, lorsque cinq audits différents mettent en évidence des non-conformités majeures.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Quelle évolution envisageriez-vous concernant ces cinq chantiers ? Imaginez-vous un choix aléatoire sur l'ensemble du parc ?

M. Gérard Senior. – Il faudrait dimensionner en fonction du volume. Pour cela, les organismes de qualification devraient pouvoir accéder à la base de données commune des déclarations. Cet accès nous permettrait d'abord de procéder à un dimensionnement et de faire évoluer le décret. Nous sommes prêts à en discuter avec les services de l'État. En fonction de ce dimensionnement, nous pourrions ensuite cibler et renforcer les contrôles en fonction des signalements. Nous devrions pouvoir échanger en commission de coordination avec la DGCCRF. Aujourd'hui, celle-ci ne nous signale rien.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Cela, au nom du RGPD ?

M. Éric Jost. – Tout à fait, même s'il existe certaines collaborations (sollicitation des DDPP, requêtes de procureurs...). Toutefois, nous souhaiterions être mieux accompagnés.

M. Richard Loyen. – Un véritable chantier est à conduire avec le PNCEE pour exploiter directement ou indirectement la base de données des clients finaux qui ont demandé une aide. Une extraction de clients semblerait compatible avec le RGPD. De même, l'extraction de cinquante chantiers des professionnels les plus importants constituerait une base.

Une autre solution consisterait à assurer un même niveau de contrôle pour les C2E et une communication des résultats.

M. Teddy Puaud. – À mon sens, les délégataires et les obligés se voient confier des contrôles qui ne relèvent pas vraiment de leur ADN. En effet, il appartient aux organismes de qualification de s’assurer que l’entreprise dispose des moyens nécessaires et réalise correctement ses chantiers.

L’accès à la base de données des clients finaux nous permettrait d’assurer les contrôles aujourd’hui réalisés par des organismes tiers. Ces contrôles seraient certes sous-traités. Néanmoins, à la différence des obligés et les délégataires, nos organismes de qualification disposent de capacités de sanction à l’encontre d’éco-délinquants. Or, aujourd’hui, nous manquons d’informations sur le mauvais comportement d’un professionnel.

Une simplification des démarches serait intéressante : l’entreprise n’aurait qu’un seul interlocuteur, la coordination des contrôles permettrait de corriger les écarts et les capacités de sanction seraient accrues. Une redistribution des rôles fluidifierait le dispositif et améliorerait la qualité des audits comme les suites en cas de malfaçon.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous remercie de ces échanges très intéressants. N’hésitez pas à communiquer d’éventuels éléments complémentaires en réponse au questionnaire que vous avez reçu.

[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.

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l’audition d’Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique (SGPE). Monsieur le Secrétaire général, vous occupez ce poste depuis sa création, le 7 juillet 2022. Auparavant, vous étiez déjà en charge des questions d’énergie et d’environnement auprès du Premier ministre, et vous étiez conseiller environnement, énergie et transport à l’Élysée de 2017 à 2019. Enfin, vous êtes ingénieur du corps des mines.

La création du SGPE prend son origine dans l’une des annonces de campagne du candidat Emmanuel Macron de renforcer la planification écologique, afin notamment d’atteindre les objectifs de gains énergétiques et de réduction des gaz à effet de serre. Ses attributions, décrites dans le décret du 7 juillet 2022, comprennent notamment la coordination de l’élaboration des stratégies nationales en matière de climat, d’énergie, de biodiversité et d’économie circulaire, en s’assurant du respect des engagements européens et internationaux de la France ; le contrôle de la cohérence de l’ensemble des politiques publiques avec les stratégies mentionnées et enfin le contrôle attentif de la mise en œuvre de ces stratégies par l’ensemble des ministères concernés et à leur déclinaison en plans d’action.

Toutefois, le SGPE n'est pas la seule instance de coordination et planification en matière d'écologie. Il existe également un Haut-Commissariat au plan, et un commissariat général au développement durable. Pour le sujet qui nous intéresse, il y a également un coordinateur interministériel du plan de rénovation énergétique des bâtiments, Simon Huffeteau, que nous avons auditionné dans le cadre de cette commission d'enquête. La répartition des missions et des attributions entre ces différentes fonctions peut donc être difficile à démêler. Ma première question porte donc sur vos attributions. Quel est le rôle exact du SGPE en matière de coordination et de planification de la politique de rénovation énergétique des bâtiments ? Comment vous répartissez-vous les missions avec le coordinateur interministériel du plan de rénovation énergétique des bâtiments ? Avez-vous des instances de concertation ?

Sur le fonds, votre fonction présente une dimension stratégique dans le contexte de l'élaboration de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie. Un document du SGPE, publié dans la presse, indique que l'atteinte des objectifs européens d'émission de gaz à effet de serre en 2030, c'est-à-dire une diminution de 55 % des émissions par rapport à 1990, supposerait un effort cumulé de 190 millions de tonnes de CO₂ à cet horizon. Le secteur du logement résidentiel devrait diminuer ses émissions de 27 millions de tonnes de CO₂, dont 17 millions par le remplacement des chaudières fioul et gaz, et 10 millions par la rénovation et la sobriété résidentielle. Pouvez-vous détailler comment ces chiffres ont été déterminés, et quelles sont leurs implications sur la politique de rénovation énergétique des logements ?

À l'heure actuelle, les politiques de rénovation énergétique ont surtout connu un succès pour le premier aspect, le remplacement des chaudières. Le dispositif de base de MaPrimeRénov', qui représente près de 2,5 milliards d'euros en 2023, finance en grande majorité des changements de systèmes de chauffage. Or, l'installation d'une pompe à chaleur, sans avoir réalisé les travaux d'isolation nécessaires, peut avoir des effets contreproductifs en termes de gains énergétiques. Dès lors, estimez-vous que l'équilibre entre les mesures visant au changement de systèmes de chauffage et celles privilégiant l'isolation des bâtiments est satisfaisant ? Comment peut-on l'améliorer ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié. Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Antoine Pellion prête serment.

M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique. – Merci pour cette audition que je trouve importante car le sujet de la rénovation des bâtiments est très structurant pour notre politique de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre.

Je vous propose d'abord quelques mots de présentation sur la planification écologique ainsi que sur les actions menées par le secrétariat général. Le terme « planification écologique » englobe plusieurs sujets comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique, la protection de la biodiversité, l'économie circulaire et les problématiques liées aux ressources stratégiques comme le lithium, le cuivre, et d'autres matériaux essentiels pour notre souveraineté. Il intègre également les préoccupations de santé et d'environnement comme la pollution atmosphérique. La prise en compte de ces cinq enjeux nécessite de notre part une vision transversale de nombreuses politiques publiques portant sur le logement, le transport, l'industrie, l'agriculture et la production d'énergie. Notre équipe, actuellement composée de 15 personnes, travaille sur ces questions et nous renforçons nos effectifs avec l'ouverture de 10 postes supplémentaires.

Dans un premier temps, nous avons principalement concentré nos travaux sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la gestion durable des ressources, comme l'eau. Nous y avons consacré un travail important au cours des premiers mois de l'année pour préparer les annonces du Président de la République sur la gestion de l'eau. En matière de gaz à effet de serre, je vous transmettrai le document qui avait fuité dans la presse pour vous procurer les chiffres précis ; notre démarche part de notre engagement européen et français de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre de 55 % net – c'est-à-dire en soustrayant les puits de carbone - d'ici 2030 et nous cherchons à définir les actions concrètes et les leviers à mobiliser pour atteindre cet objectif. Par rapport à la situation actuelle - l'année dernière, la France a émis 408 millions de tonnes de CO₂ – nous devons baisser de 50 % les émissions brutes et simultanément accroître les puits de carbone comme les sols ou les forêts pour atteindre le chiffre de 55 %.

Nous avons donc un effort important à faire pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre : vous avez cité le chiffre de 190 millions de tonnes qui cumule les baisses d'émissions et les augmentations du puits de carbone ; la marche à franchir d'ici 2030 est très importante dans tous les secteurs. Le rôle du secrétariat général est ici de mettre en cohérence les prévisions dans chaque secteur et de vérifier que les actions engagées sont à la hauteur des objectifs de réduction de 50 % des émissions brutes d'ici 2030. Chacun doit faire sa part en termes de « bouclage physique », de matériaux, d'électricité ou de biomasse disponibles, d'utilisation des sols, etc., et il faut que les actions proposées dans chacun de ces segments soient cohérentes et adaptées aux moyens disponibles.

La politique de rénovation énergétique des bâtiments est l'un des aspects de cette stratégie mais, dans mon équipe, je n'ai pas une personne dédiée uniquement à ce secteur car le découpage des responsabilités est un peu plus large. L'articulation avec le délégué interministériel à la rénovation énergétique se fait assez naturellement : nous vérifions que la rénovation énergétique des bâtiments fait bien sa part dans la répartition de l'effort entre chaque secteur. Nous sommes garants de l'ensemble des politiques proposées en matière de rénovation énergétique et nous nous assurons de leur efficacité, par exemple en matière de changement de vecteur de chauffage, tout en vérifiant si elles sont suffisantes au regard de nos ambitions. En revanche, nous ne gérons pas opérationnellement la coordination quotidienne des équipes ministérielles, car cela relève du rôle du délégué interministériel. Notre rôle consiste à vérifier que cette coordination est bien réalisée et que tous les ingrédients nécessaires sont présents et cohérents afin de sécuriser notre trajectoire de réduction globale des émissions.

Lorsque nous répartissons notre objectif global de réduction de 50 % des émissions, nous constatons que les défis à relever sont importants pour chaque secteur et nous

aboutissons à une cible de diminution d'au moins 60 % dans le bâtiment, ce qui correspond au gain de 27 millions de tonnes de CO₂ assigné au logement. Je précise que le secteur du bâtiment recouvre deux tiers de logements et un tiers de bâti tertiaire, le secteur tertiaire relevant pour moitié du privé et pour moitié du public. Il est politiquement important de noter que l'effort de rénovation et de décarbonation des bâtiments doit avoir la même intensité pour l'ensemble des secteurs, aussi bien pour le tertiaire que pour le logement. En effet, il ne s'agit pas de faire porter tout l'effort de la rénovation sur le logement et le secteur tertiaire doit donc contribuer de manière équivalente, voire légèrement supérieure, à ce que nous demandons aux ménages.

En ce qui concerne les leviers d'action, la répartition qui a été mentionnée dans la presse distingue un peu trop artificiellement la contribution spécifique de tel ou tel élément comme les chaudières au fioul ou le gaz dans la rénovation. En réalité, dans un logement donné, le remplacement d'une chaudière s'accompagne souvent de gestes de rénovation. En revanche, il est assez clair qu'un effort important sera déployé pour éliminer l'utilisation du fioul comme vecteur de chauffage. Or on a encore un assez grand nombre de chaudières au fioul, à la fois dans le tertiaire et dans le logement. Le précédent gouvernement a interdit l'installation des nouvelles chaudières au fioul et cela conduit à un rythme d'attrition régulier des chaudières, mais ce rythme ne concerne que le renouvellement et laisserait subsister de nombreuses chaudières fioul dans le parc en 2030. Nous recherchons donc les moyens d'accélérer ce mouvement car notre objectif est de remplacer, d'ici 2030, 75 % des chaudières fioul actuellement en fonctionnement, ce qui correspond à une réduction de 9 millions de tonnes de CO₂ par an.

Les autres émissions sont principalement liées au gaz naturel, ce qui impose un travail d'efficacité énergétique pour le remplacer ainsi que des efforts de substitution avec des alternatives comme les pompes à chaleur - y compris les pompes à chaleur hybrides qui utilisent une petite quantité de gaz pour fonctionner - ou l'utilisation de la biomasse sous forme de biogaz ou de bois de chauffage. Nous constatons que pour atteindre nos ambitions de réduction des gaz à effet de serre, il faut réduire la consommation de gaz naturel dans le chauffage, ce qui correspond à une diminution de 8 millions de tonnes de CO₂ selon nos estimations. De plus, il est essentiel de mener des travaux de rénovation qui ne se limitent pas seulement au remplacement des systèmes de chauffage car, au-delà d'atteindre nos objectifs de réduction des émissions, il nous faut également progresser en souveraineté énergétique en veillant à diminuer la consommation d'énergie globale.

Aujourd'hui, on a des rénovations qui sont majoritairement des changements de chauffage ainsi que des gestes simples, et minoritairement des rénovations performantes. Notre philosophie consiste à augmenter significativement ces dernières et un simple changement de chaudière accompli dans une passoire énergétique ne doit pas être possible sans l'accompagner systématiquement d'une rénovation. Cependant, nous pensons qu'en termes d'efficacité et de rythme, la rénovation lourde nécessite une accélération significative mais cela ne concernera pas l'intégralité du parc de logements du jour au lendemain, car elle implique des travaux très importants. Par conséquent, pour pouvoir atteindre notre objectif de 2030, il nous semble important, pour les logements qui sont d'ores et déjà raisonnablement isolés, de pouvoir changer plus vite uniquement le chauffage sans réaliser de rénovation plus performante. En cumulant un premier plan d'action qui consiste à changer rapidement les chauffages dans les logements classés de A à D et à effectuer la rénovation la plus performante possible sur le reste du parc, on parviendra à réorienter dans le bon sens l'effort de rénovation de nos logements. Cela suppose de faire évoluer un certain nombre de dispositifs, comme MaPrimeRénov', de monter en puissance sur des outils comme le prêt

avance rénovation ou le prêt avance mutation, et d'avoir un accompagnement personnalisé pour un certain nombre de concitoyens avec Mon Accompagnateur Rénov'. Cela suppose aussi d'avoir une filière qui fonctionne et nous examinons l'enjeu majeur que constitue la planification dans ce domaine qui recèle à la fois de bonnes et de mauvaises nouvelles. On a un besoin très important de personnes formées et de salariés dans des métiers qui sont d'ores et déjà en tension. Pour satisfaire les besoins dans le logement et le secteur tertiaire, il nous faudrait former environ 200 000 personnes de plus et c'est un vrai défi. Une réorganisation est très probablement nécessaire pour qu'un certain nombre d'acteurs qui sont très présents uniquement sur la construction neuve puissent progressivement basculer un peu plus sur les activités de rénovation. La bonne nouvelle pour le secteur, c'est une perspective d'augmentation de son chiffre d'affaires compte tenu de l'ampleur de la rénovation.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci, monsieur le Secrétaire général pour vos premières explications. Je voulais revenir sur l'objectif de réduction des émissions de carbone qui pourrait être atteint si, dans l'absolu, on remplace par exemple l'ensemble des chaudières fonctionnant avec des énergies fossiles par des pompes à chaleur, en présupposant que l'électricité est une énergie non carbonée. Même si on atteint ce but en termes de CO₂, on se heurte à d'autres objectifs en termes de rénovation thermique globale, de confort, de santé et surtout de sobriété, puisque le Président de la République a insisté sur la nécessité de réduire notre consommation de façon globale, quelle que soit l'énergie utilisée. On se pose beaucoup de questions sur la façon de suivre cette trajectoire vertueuse en évitant la dérive qui consisterait à se contenter d'un seul geste comme un changement de chaudière, sachant qu'en l'absence de rénovation globale d'un bâtiment, la nouvelle chaudière ne sera certes plus alimentée en fioul ou en gaz mais nécessitera de développer une puissance bien supérieure aux besoins minorés qui résulteraient d'une isolation efficace. Pouvez-vous préciser comment on peut mener de front ces deux objectifs ? Beaucoup d'intervenants que nous avons auditionnés ont exprimé des doutes sur l'efficacité d'un geste unique et préconisent de privilégier les rénovations globales ; le Haut Conseil pour le climat, France Énergie partagent cette vision et je souhaite recueillir la vôtre. Il est vrai que Julien Denormandie, à l'inverse, a estimé souhaitable de ne pas décourager la rénovation ponctuelle car un geste rénovateur en amène d'autres et peut servir de « porte d'entrée » à la rénovation globale. Il me semble tout de même nécessaire, quel que soit le nombre d'opérations ponctuelles, de réaliser des études complètes pour donner une vision d'ensemble du processus de rénovation et des priorités tout en prévoyant un accompagnement en termes d'ingénierie. Quelle est votre vision sur ce point ?

Ensuite, avez-vous conduit des réflexions sur le confort d'été ? Ce sujet semble avoir été un peu mis de côté – en particulier dans le diagnostic de performance énergétique (DPE) - alors qu'il va devenir de plus en plus problématique : l'enjeu porte sur le confort dans les bâtiments mais aussi sur la sobriété énergétique parce qu'un éventuel recours à la climatisation est énergivore.

Je fais le lien avec les matériaux biosourcés qui peuvent améliorer le confort d'été des bâtiments et avec la problématique de la structuration de notre filière de rénovation. Vous avez évoqué les enjeux « classiques » que sont la formation et l'emploi dans ce secteur ; je trouve également intéressant d'insister sur la dimension territoriale et innovante de la filière avec de nouvelles productions locales de matériaux biosourcés et le nécessaire accompagnement des entreprises ainsi que des artisans pour les utiliser.

Au cours des auditions, plusieurs des intervenants ont souligné le besoin de planification et d'une loi de programmation pour donner plus de visibilité à la rénovation des bâtiments : quel est votre avis sur ce point ?

Enfin, vous avez évoqué le réflexe qui consiste à affirmer qu'il faut arrêter systématiquement le recours au fioul et au gaz pour faire fonctionner les chaudières car ce sont des énergies carbonées. Je mentionne cependant l'existence de spécificités locales avec, par exemple, la méthanisation qui alimente des réseaux de gaz locaux qu'il serait dommage d'abandonner : d'où l'idée de mieux cibler les aides en fonction des spécificités de la production d'énergie dans chaque territoire. Quelle est votre vision à ce sujet ?

M. Antoine Pellion. – S'agissant de votre première question, je vous confirme que nous ne sommes clairement pas sur une stratégie qui serait uniquement limitée aux changements de chaudière pour atteindre nos objectifs. En effet, comme vous l'avez indiqué, le sujet de la sobriété comportementale est important en tant que première étape. Globalement, le calcul des effets induits par un simple remplacement des chaudières montre l'insuffisance de ce seul procédé pour atteindre nos objectifs de réduction de la consommation d'électricité. De plus, dans le cadre d'une utilisation raisonnée de la biomasse, on n'a pas suffisamment de ressources en bois ou en biogaz et, en termes d'électricité, on peut avoir des difficultés pour gérer les pics de consommation. Il est donc impératif de combiner la rénovation globale et le changement de vecteurs de chauffage : cela ne fait aucun doute pour nous.

En ce qui concerne la méthode, nous sommes totalement alignés sur la nécessité de privilégier les rénovations performantes mais notre approche est réaliste : ces rénovations lourdes sont surtout envisageables à certains moments de la vie des bâtiments, comme la cession ou le réaménagement car ces opérations sont compliquées à réaliser quand les personnes vivent dans les logements. Lorsque l'on fait des projections sur les conséquences de cette analyse, on voit que nous sommes bien en deçà de ce que nous devrions faire en termes de rénovation performante. Par conséquent, les efforts principaux que nous allons engager pour faire monter en puissance les rénovations performantes consistent à augmenter l'accompagnement individuel pour privilégier ces dernières et à augmenter un certain nombre d'aides comme MaPrimeRénov' ainsi que le prêt à taux zéro pour pouvoir les financer. Cependant, notre analyse montre que même en poussant ces curseurs au maximum, cela sera insuffisant pour atteindre l'ampleur de la baisse d'émissions de gaz à effet de serre requis à l'horizon 2030. D'où l'idée de favoriser les actions complémentaires : il s'agit là de changer les chaudières - ce qui peut s'accompagner d'un ou deux gestes complémentaires – en ciblant les logements qui sont déjà les plus performants. Tel était le sens de mon propos introductif : un logement qui a une étiquette A,B,C ou D peut certes être amélioré dans sa performance globale mais s'il ne relève pas de la catégorie des passoires énergétiques, il est raisonnable, à ce stade, pour ceux qui se chauffent au gaz naturel ou même au fioul, de ne pas hésiter à changer de chaudière pour réduire rapidement les émissions de gaz à effet de serre. Il faut ainsi cumuler ces deux approches pour parvenir à des résultats et MaPrimeRénov' est un bon outil car elle permet de financer les deux types de travaux. Toutefois, il est important de noter que MaPrimeRénov' est un guichet ouvert et il faut donc aller à la rencontre des propriétaires de logements énergivores pour les engager dans un parcours de rénovation : il convient de leur proposer, dès le début, une rénovation performante et d'envisager des travaux sur plusieurs années. C'est la stratégie que nous essayons de déployer et qui nous amènera à proposer des évolutions dans les semaines ou les mois à venir pour intensifier les rénovations performantes.

S'agissant du confort d'été, je suis tout à fait d'accord avec vous sur le fait que c'est un élément important, surtout dans le contexte du changement climatique qui s'accompagne de températures de plus en plus élevées et d'épisodes de sécheresse. Dans les constructions neuves, cette problématique est déjà bien intégrée, notamment à travers la réglementation environnementale RE2020 ; il faut également incorporer ce volet « confort d'été » dans les diagnostics des logements, dans la notion de rénovation performante et dans les parcours de travaux.

En ce qui concerne les filières et les matériaux, je partage totalement vos propos sur la nécessité de développer les produits biosourcés et la construction en bois. Cela renvoie à la mobilisation de notre biomasse à travers des filières agricoles pour un certain nombre de produits – chanvre et produits isolants, par exemple – ou forestières en perfectionnant l'intégration de notre filière bois, dans laquelle nos scieries ont un rôle important à jouer, pour augmenter l'incorporation de ce matériau dans notre construction. Nous menons cette réflexion en lien avec la thématique forestière et, dans ce domaine, on a clairement des marges d'amélioration compte tenu de notre assez faible taux de recours aux matériaux biosourcés qui permettent d'ailleurs d'améliorer le stockage du carbone.

Je fais observer que notre discussion porte ici sur des transformations très profondes, à la fois en termes de travaux chez nos concitoyens, de filières économiques qui montent en puissance, donc la notion de programmation est indispensable à trois points de vue. Elle doit d'abord donner de la visibilité quantitative sur le nombre de rénovations et les moyens à mobiliser pour que les acteurs puissent s'organiser. Ensuite, la programmation nécessite un volume très important d'investissements publics et privés. Cette programmation concerne enfin les matériaux biosourcés et les filières industrielles comme celle des pompes à chaleur qu'il faut développer car aujourd'hui on a des acteurs en France qui les assemblent - plus qu'ils ne les construisent – à partir de composants dont beaucoup sont fabriqués en Chine. Nous avons à cœur, dans cette programmation, de donner des signaux clairs aux acteurs industriels qui produisent les chaudières tout en leur laissant le temps nécessaire pour monter en puissance : il convient, en effet, d'éviter que l'effet immédiat de notre politique ne se limite pas à un afflux de chaudières produites dans des pays asiatiques. Voilà donc les contraintes que nous prenons simultanément en compte pour renforcer l'efficacité de la transition énergétique.

Faut-il, comme vous en évoquez l'hypothèse, une loi de programmation ou un autre vecteur pour la rendre plus visible ? Je ne suis pas en mesure de vous répondre précisément sur ce point mais il est certain qu'il faut que cette programmation soit explicite, discutée et partagée.

Sur la question du gaz et du fioul, je vous rejoins totalement sur la nécessité de prendre en compte de nombreux cas particuliers. Je rappelle que le principe de l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières au fioul a été posé par un texte qui prévoit des dérogations très ciblées, par exemple dans des zones non raccordées au gaz et à l'extrémité d'un réseau électrique sur lequel on a des problèmes de puissance et donc pas vraiment d'alternative. Il faut donc persévérer dans cette approche très pragmatique : dans 95 % des cas, il est possible d'écarter les énergies fossiles mais il faut tenir compte des situations particulières et ne pas placer nos concitoyens dans une impasse.

Par ailleurs, la production de biogaz repose sur notre capacité à mobiliser de la biomasse. Or quand on additionne tous les besoins en bioénergie de l'industrie, du transport et de chauffage, on constate l'insuffisance de la disponibilité en biomasse pour remplacer en

grande partie les énergies fossiles et pouvoir décarboner massivement notre économie. Nous ne souhaitons pas - et c'est aussi une des missions de la planification - remplacer la dépendance aux énergies fossiles importées par une dépendance vis-à-vis de la biomasse que l'on importerait également. Cela nous renvoie à nouveau sur la capacité d'organisation de notre gestion forestière, de nos terres agricoles et aussi de récupération de déchets de biomasse pour alimenter nos moyens de production. Je rappelle que la biomasse fait l'objet d'utilisations concurrentes par les secteurs de l'énergie, de la construction et de l'alimentation, entre autres. Il faut réconcilier ces usages dans un écosystème global où le choc climatique va globalement réduire les rendements de notre production de matières agricoles et de bois. Je signale par exemple que la forêt, depuis 10 ans, pousse beaucoup moins vite qu'avant et subit une mortalité bien supérieure si bien qu'on enregistre deux fois moins de production de bois en 2020 qu'en 2010 -je parle ici de la croissance naturelle des arbres en soustrayant la mortalité des peuplements forestiers. Cet exemple illustre la nécessité d'une grande vigilance sur les usages de la biomasse et des bioénergies. La France ne produisant pas aujourd'hui suffisamment de biomasse pour satisfaire l'ensemble des usages, il va donc falloir prioriser un certain nombre d'entre eux où on n'a pas de possibilités de substitution : il en va ainsi pour certaines industries qui ne peuvent pas se passer de gaz, ce qui oblige à recourir au biogaz. Il en va de même pour certains déplacements ou secteurs économiques dans les territoires insulaires. On ne peut pas donc affirmer que dans les territoires qui disposent de biogaz, la bonne solution est de l'injecter dans le réseau et de l'utiliser pour le chauffage ou pour la cuisson : une partie du biogaz sera utilisée de cette façon mais on ne peut pas massivement verdier le réseau de gaz.

M. Laurent Burgoa. – N'y a-t-il pas, à votre avis, trop de normes et de labels en matière de rénovation énergétique ; cela pourrait-il nuire à l'efficacité des politiques publiques dans ce domaine ?

M. Antoine Pellion. – Effectivement, la question se pose, mais je pense qu'en matière de rénovation nous n'avons pas un nombre excessif de labels ou de normes. En réalité il faut distinguer plusieurs sujets. S'agissant des constructions neuves, l'encadrement est très strict et on rencontre des difficultés pour mettre en œuvre cette réglementation, en particulier pour pouvoir, dans une période d'inflation sur les matériaux de construction, maîtriser les coûts : nous regardons ce point avec attention.

Au contraire, la rénovation est soumise à beaucoup moins de normes et je pense qu'on a besoin de plus d'encadrement dans ce secteur. C'est d'ailleurs l'un des problèmes que nous rencontrons aujourd'hui : comment peut-on garantir aux particuliers qui font appel à des artisans que la qualité des travaux sera suffisante en termes d'efficacité énergétique ? Une partie de la difficulté de la montée en puissance de la rénovation est liée à cette incertitude, car, à travers notre excellent tissu artisanal, il est difficile de repérer certaines contre-performances importantes. De plus, il est difficile de mesurer immédiatement l'efficacité de ces travaux et nous devons progresser sur ce point. Je ne suis pas sûr que cela passe par plus de normes et de réglementation : il faut plutôt une exigence de qualité plus forte sur les labels existants, comme le label reconnu garant de l'environnement (RGE). Il est également nécessaire de mieux former les 200 000 nouvelles personnes qui doivent arriver dans le secteur de la rénovation pour atteindre nos objectifs. En outre, il est important de mieux matérialiser le lien entre la mesure de nos consommations d'énergie dans le logement - facilitée par les compteurs qui ont été déployés - et les travaux qui ont été réalisés pour en évaluer l'efficacité.

Le secteur de la rénovation n'est donc pas bloqué par un excès de normes, contrairement au secteur du neuf qui est beaucoup plus encadré. Nous avons pris globalement un bon départ et les acteurs de la rénovation sont plutôt à l'aise avec les évolutions de la réglementation qui ont été retravaillées. Cependant, il faut arriver à progresser en qualité sur la rénovation.

M. Franck Montaugé. – J'aurais voulu savoir, parce que je ne l'ai pas trouvé sur le site internet du Gouvernement, comment s'organise le « management » de l'action au niveau de votre secrétariat général, sachant que vous n'avez, en propre, la main sur aucun secteur et que vous vous appuyez sur l'ensemble des ministères qui déclinent la politique générale. Avez-vous, par thématique ou par chantier, des objectifs planifiés dans le temps et, si oui, peut-on en avoir connaissance car cela nous permettrait d'y voir plus clair sur l'avancée et l'efficacité des politiques publiques qui sont menées dans les différents secteurs.

En complément de cette question globale, je souhaite vous interroger sur l'accès aux moyens de financement dans le domaine de la rénovation énergétique de l'habitat et du logement. J'ai lu que vous aviez entrepris des travaux sur ce sujet : où en êtes-vous ?

Un peu en marge de la principale cible de cette commission d'enquête, je m'interroge également sur les sols, qui ont cependant un rapport avec l'habitat. Je pense au zéro artificialisation net (ZAN) ou à l'agriculture : quel est votre regard dans ce domaine ?

M. Antoine Pellion. – Tout d'abord, le secrétariat général à la planification écologique est placé aux côtés de la Première ministre et je dispose pour ma part d'une double casquette en tant que secrétaire général et membre du cabinet de la Première ministre. Nous avons un rôle d'ensemblier et d'aiguillon, c'est-à-dire que nous ne remplaçons pas les ministères, mais nous nous assurons que les leviers concrets d'action et le calendrier qu'ils proposent sont en adéquation avec nos objectifs et suffisamment crédibles. Nous avons par exemple constaté que les équipes chargées de préparer la stratégie nationale bas-carbone avaient parfois retenu des paramètres très optimistes en matière de déplacements alors que la direction qui était en charge des mobilités n'avait pas du tout les mêmes hypothèses : notre rôle consiste à remédier à ces incohérences. Nous devons nous assurer que ces politiques s'inscrivent dans les limites physiques réalistes - en termes d'électricité ou de biomasse et de financement global. Nous devons également tenir compte des contraintes en emplois, en compétences ou en formation et sommes donc les agrégateurs des productions des ministères. Nous ne nous substituons absolument pas à ces derniers mais nous vérifions que le bouclage final est adéquat. Tel est notre mode d'action et nous utilisons les outils classiques de gestion interministérielle, c'est-à-dire des réunions avec les services ou les cabinets ministériels. S'y ajoutent les réunions avec les ministres concernés, autour de la Première ministre, pour prendre des décisions politiques qui, comme l'avait annoncé le Président de la République en juin dernier, serviront à présenter concrètement nos leviers d'action pour atteindre notre trajectoire de baisse de 50 % des émissions de CO₂ d'ici 2030.

M. Franck Montaugé. – En tant que législateur, nous souhaitons savoir où en est l'action publique au regard des objectifs qui sont définis. Notre mission est d'en évaluer l'efficacité, secteur par secteur, domaine par domaine, en lien avec le sujet de notre commission d'enquête. Ma question est de savoir si le processus que vous exposez est clairement rendu public : les données sont-elles publiées et portées à la connaissance du public ? Pouvons-nous, en tant que législateur, y accéder pour pouvoir faire notre travail ? Il ne s'agit pas de critiquer le système mais de savoir où nous en sommes. Ma question est donc très concrète : je suppose que vous effectuez ce que les entreprises appellent des revues de

processus et que vous avez un système de management qui vous permet de mener les actions que vous nous décrivez. Peut-on avoir accès aux résultats et à l'avancement de celles-ci ?

M. Antoine Pellion. – Les travaux que nous avons réalisés sont assez récents et se concentrent principalement sur la façon de documenter les nouvelles mesures pour pouvoir faire de la prospective, en partant de la situation actuelle, pour atteindre les objectifs carbone fixés pour 2030. Nous disposons d'un certain nombre de documents de travail qui comportent encore beaucoup d'incertitudes liées aux différentes options envisagées. Dans le cadre de la commission d'enquête, nous pouvons vous transmettre certains de ces éléments encore confidentiels. Conformément à leur statut, ces documents de travail contenant plusieurs hypothèses ne sont pas encore diffusés : une fois finalisés, nous prévoyons de les rendre publics d'ici le mois de juin. Je précise que ces documents concernent principalement la façon dont nous envisageons d'évoluer entre 2023 et 2030 pour atteindre nos objectifs, plutôt qu'une analyse historique des politiques antérieures. Le cœur de notre démarche, c'est notre action transformatrice.

Il est également nécessaire de financer la rénovation des bâtiments et je diviserai cette problématique en plusieurs segments. Dans le secteur tertiaire privé, nous considérons que l'investissement privé doit couvrir intégralement la rénovation énergétique et le décret tertiaire fixe des obligations de réduction de la consommation ainsi que des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Dans le secteur tertiaire public - qui représente 50 % des coûts de rénovation énergétique - nous travaillons activement sur la façon dont l'État peut rénover ses propres bâtiments, ce qui nécessite une trajectoire d'investissement et une amplification des actions conduites dans le cadre du plan de relance. En ce qui concerne le secteur tertiaire des collectivités, j'indique que le ministre Christophe Béchu va présenter le 9 mai prochain un plan d'accélération de la rénovation du bâti scolaire en collaboration avec les collectivités concernées et en mobilisant les financements de la Caisse des dépôts ainsi qu'un accompagnement de l'État. Sur la partie logement du parc relevant des collectivités, on doit combiner les aides et aménager des extensions aux outils classiques : l'accompagnement des ménages à travers MaprimeRénov' mérite à mon sens un soutien plus important, en particulier pour les déciles de revenus les plus bas afin de ne laisser personne dans l'impasse. On dispose également d'un complément de financement en certificats d'économies d'énergie (CEE) qu'il faudra mobiliser plus intensément. Subsiste enfin la question du reste à charge, et je souligne ici le rôle des prêts avance mutation (PAM) et avance rénovation (PAR) qui permettent de ne rembourser, dans un premier temps, que le capital de façon à dégager des marges de financement pour les travaux. Pour l'instant, ces prêts sont d'ampleur trop limitée car on les a trop fortement conditionnés pour bénéficier aux revenus les plus faibles : il faut élargir le dispositif pour le déployer plus massivement. Enfin, un certain nombre de ménages peuvent supporter le reste à charge, notamment en l'adossant à des économies de factures énergétiques. J'observe, dans le secteur financier, une conjonction assez intéressante : les banques, soumises à des obligations de faire figurer des proportions d'investissements verts toujours plus importantes dans leurs bilans, pourraient trouver dans la rénovation énergétique des projets à financer leur permettant de satisfaire ces exigences. Cette possibilité se heurte pour l'instant à une difficulté : au titre de la réglementation bancaire, il faut documenter extrêmement finement ce qui a été réalisé pour réduire les émissions. Or, les banques, au titre des crédits immobiliers ou finançant des travaux, ne parviennent pas à collecter des informations et des évaluations suffisamment précises des réductions d'émissions liées aux prêts qu'elles ont consentis pour pouvoir les classer dans la part verte prévue par la réglementation. Si on arrive à déverrouiller ce mécanisme - en recueillant les données à partir des compteurs et en les agrégeant - on donnera probablement l'opportunité aux banques de financer plus massivement les travaux de rénovation.

Enfin, la question des sols - sans ouvrir le débat sur le ZAN - porte essentiellement sur les constructions neuves. Du strict point de vue de l'occupation des sols, la rénovation énergétique est très pertinente et nous sommes favorables à son développement massif car elle permet de refaire « la ville sur la ville » en rénovant les logements dans des zones qui sont déjà artificialisées. La construction neuve, en revanche, va artificialiser les sols mais notre conviction est que les collectivités avaient d'ores et déjà engagé une trajectoire de baisse de l'artificialisation des territoires. Quand on additionne les constructions neuves, la réindustrialisation, le développement du photovoltaïque, l'extension de la forêt et le maintien de la surface agricole utile, j'estime que la bonne nouvelle est qu'on pourra concilier ces divers usages du sol au regard des surfaces globales. Toute la difficulté réside dans la bonne répartition géographique et la gestion locale du coût de ces enjeux avec des questions extrêmement complexes, territoire par territoire, pour opérer les bons ajustements. Ce n'est pas à l'État central de gérer cette problématique : l'intervention des communes et de leurs établissements publics est ici absolument indispensable.

M. Franck Montaugé. – Merci pour vos réponses. Je reviens tout de même sur le ZAN et ses conséquences sur le logement et l'habitat. La question qui va se poser très vite est celle de l'accompagnement des collectivités et des particuliers pour la réutilisation de logements parfois très anciens et inoccupés depuis très longtemps. Il faut en effet, malgré les contraintes du ZAN, poursuivre l'accueil des populations, surtout dans les zones rurales et les cœurs de village. Examinez-vous ce sujet – qui est lié à celui de la finance verte - dans votre rôle d'agrégateur des politiques publiques menées par les ministères concernés ?

M. Antoine Pellion. – Notre approche part du principe qu'il faut satisfaire la demande de logements en activant différents leviers comme le réaménagement de bâtiments existants ou la réduction de la vacance. Au-delà de cette vision macro-nationale, les difficultés réelles se situent dans l'offre de logements en zone tendue : on rentre ici dans une dimension territoriale où les compétences sont entre les mains des collectivités locales avec un sujet de court terme d'offre disponible et des enjeux de long terme d'aménagement, d'urbanisme, de développement du territoire et de densification des villes moyennes. Il s'agit non seulement d'aménagement du territoire mais aussi de répondre aux problématiques environnementales de qualité de vie et de mobilité. Ce sont des actions à long terme pour lesquels des programmes comme Action cœur de ville ont été lancés de façon à préparer le futur, mais leurs effets tangibles en volume ne se manifesteront qu'après 2030.

Mme Daphné Ract-Madoux. – Je rappelle que la planification peut se révéler antinomique avec l'efficacité de la mise en œuvre sur le terrain. Comment travaillez-vous pour essayer, au plus près des territoires, de proposer des mesures réalistes et opérationnelles ?

S'agissant du financement, je souligne que les travaux de rénovation, s'amortissent sur des durées en général plus longues que la moyenne du « turnover » de cessions de logements. Quels outils vous paraissent pouvoir répondre à cette difficulté ? Je mentionne ici le bail réel solidaire (BRS) qui pourrait favoriser une transmission de la charge de la dette, en particulier pour les copropriétés.

Je souhaite également vous interroger sur le réemploi et la déconstruction des bâtiments qui soulèvent des difficultés assurantielles et de certification qu'il conviendrait de débloquer.

Enfin, je rappelle que les Agences locales de l'énergie et du climat (Alec), au nombre de 40 en France, sont des structures extrêmement performantes pour objectiver les diagnostics de performance énergétique, ce qui est extrêmement utile pour les particuliers ou les copropriétés : comment relier leur action à celles des Accompagnateurs Rénov' pour renforcer le pragmatisme des démarches ?

M. Antoine Pellion. – Je précise tout d'abord avec beaucoup d'humilité que notre travail de planification a consisté, dans une première étape, à améliorer la cohérence d'ensemble des multiples briques dont on disposait pour en améliorer la crédibilité, clarifier la trajectoire d'ensemble et la mettre en regard des ressources en emplois ou en financements.

Cette démarche doit être assortie de deux importants *caveat*. La première réserve est que nous ne sommes pas en train de prescrire à tous une façon de faire uniforme : nous essayons d'identifier un chemin possible et chacun - entreprises, collectivités et ménages - doit pouvoir participer, selon ses compétences, à la mise en œuvre de ce schéma illustratif. Nous abordons une deuxième phase et avons pour l'instant plutôt dialogué avec des associations d'élus locaux pour commencer à les intégrer dans cette démarche, sachant que certains territoires ne nous ont pas attendus pour commencer à travailler sur le sujet. Le secrétariat général s'efforce ainsi de nouer des échanges avec les collectivités sur la base des travaux qu'elles ont déjà engagés pour identifier les leviers les plus efficaces en matière de baisse de gaz à effet de serre et nous arriverons certainement à la conclusion qu'il faut différencier la vision nationale en indiquant que tel ou tel territoire devra consentir des efforts plus importants en matière de transport ou de logement. Cette discussion est encore largement devant nous et le même type de concertation est nécessaire avec les filières industrielles et économiques. Ce dialogue a commencé dans le cadre de l'article 301 de la loi Climat et résilience que vous avez votée et qui prévoit des contrats de filières industrielles : les opérateurs ont commencé à travailler sur ce sujet et nous intégrons leurs propositions - sans être toujours d'accord celles-ci. Au-delà des filières, l'engagement individuel de chaque entreprise est indispensable.

S'agissant du financement de la rénovation, je crois beaucoup aux dispositifs de prêts avance rénovation ou mutation qui permettent d'engager des travaux, même si on a prévu de vendre le bien concerné dans les cinq ou six ans, en se limitant à payer les intérêts pendant la période où on l'habite. Au moment de la cession du logement, on rembourse le principal du prêt et, d'une certaine manière, c'est l'acheteur qui reprend l'intégralité des travaux. J'estime que cette solution ne résout pas toutes les difficultés mais qu'elle facilite un certain nombre de rénovations. En copropriété, la situation est un peu différente et on peut avoir recours au dispositif de fonds travaux, rendu obligatoire par la loi Climat et résilience : ce fonds mutualisé est abondé régulièrement et permet de faciliter le déclenchement des travaux ainsi que leur vote en assemblée générale.

Le réemploi des bâtiments et sa dimension assurantielle renvoient à un enjeu plus général d'économie circulaire dans le secteur du BTP et je crois beaucoup dans ce domaine à la mise en place – même si elle rencontre des difficultés - de la filière à Responsabilité élargie des producteurs (REP) permettant un réemploi des matériaux. Je vous avoue ne pas être totalement au clair sur le sujet assurantiel mais je reviendrai vers vous sur ce point.

Mme Daphné Ract-Madoux. – J'illustre ma question avec un exemple : lorsque vous déconstruisez un bâtiment et démontez les fenêtres pour les réutiliser, la garantie décennale n'est pas, sauf exception, opérationnelle et donc on rencontre ici un frein.

M. Antoine Pellion. – Il faudrait effectivement travailler sur ce sujet.

Je termine en évoquant, en trois axes, le tissu d'accompagnateurs pour aider concrètement les ménages dans la rénovation énergétique. Nous avons tout d'abord le réseau des guichets physiques présents sur le territoire et, pour le densifier, nous encourageons beaucoup le développement du réseau France Rénov' qui fusionne les entités préexistantes : notre objectif est qu'on puisse trouver dans chaque Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) un point de contact physique globalement, si je devais résumer les choses. Cependant, un tel guichet ne dispose pas toujours de toutes les compétences pour assurer un accompagnement personnalisé de qualité pour réaliser des diagnostics et recommander des travaux. Ce guichet physique doit donc pouvoir aiguiller les personnes vers des accompagnateurs de qualité certifiés. Il faut donc développer simultanément ces deux catégories d'acteurs en progressant en compétences et en volume : nous venons d'ouvrir le guichet de certification des Accompagnateurs Rénov, avec une montée en puissance tout au long de l'année 2023, pour qu'au 1^{er} janvier 2024, on dispose d'un réseau suffisamment dense et opérationnel.

Parallèlement les opérateurs de tiers financement doivent continuer à se déployer car ils offrent un « package » intéressant qui porte à la fois sur la qualité des travaux et des solutions de financement : les volumes traités sont pour l'instant trop limités dans ce secteur.

Mme Christine Lavarde. – Je souhaite vous interroger sur un sujet connexe à celui des assurances. L'ordonnance très récemment publiée sur le risque de retrait-gonflement des argiles pourrait aboutir à injecter un montant considérable de fonds publics dans des passoires thermiques avec une obligation d'utilisation par les sinistrés des indemnités pour réparer les dommages. Il pourrait être beaucoup plus judicieux d'utiliser ces sommes, qui peuvent atteindre 150 000 à 160 000 euros, pour aller se loger ailleurs, ou carrément tout raser et reconstruire des bâtiments à la fois performants d'un point de vue thermique et pour prévenir le retrait gonflement des argiles : or la rédaction du texte interdit ces solutions alternatives. Comment analysez-vous cette situation qui me paraît un peu absurde au plan micro et macro ?

Oui, effectivement, le sujet encore autrement retrait gonflement d'argile a été abordé récemment.

M. Antoine Pellion. – À ma connaissance, les indemnisations prévues sont destinées à la stabilisation des sols, avec par exemple la pose de micropieux. Je suis preneur d'informations sur des cas concrets dans ce domaine mais il me semble que des subventions de l'ordre de 100 000 euros ne permettent pas de se racheter une maison. L'indemnisation n'a donc pas pour cible un changement d'habitation mais la stabilisation du sol : 10 millions d'habitations sont potentiellement concernées par un risque de retrait-gonflement des argiles que la solution des micropieux permet d'éliminer totalement.

Mme Christine Lavarde. – Mon récent rapport d'information sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti a recensé plusieurs cas d'indemnisations qui étaient supérieures à celui du coût de construction d'une maison, selon les données récentes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Monsieur le Secrétaire général, 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.

La réunion est close à 10 h 05.

Mercredi 10 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 19 h 00.

Audition de Gilles Vermot Desroches, directeur du développement durable de l'entreprise Schneider Electric

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Gilles Vermot Desroches, directeur du développement durable de l'entreprise Schneider Electric.

Monsieur le Directeur, vous occupez ce poste depuis 2000 et vous êtes, depuis 2021, vice-président Citoyenneté et relations institutionnelles de l'entreprise. Ingénieur de formation, vous êtes également engagé pour l'environnement en dehors de Schneider Electric en tant que vice-président de la commission environnement du Conseil économique social et environnemental (Cese) depuis 2021. Votre entreprise est spécialisée dans les solutions numériques d'énergie et d'automatisation. Elle propose notamment, et c'est ce qui intéresse notre commission aujourd'hui, des technologies permettant d'optimiser l'efficacité énergétique des bâtiments. Pouvez-vous, de manière générale, présenter l'action de Schneider Electric dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments ?

Les solutions que vous proposez permettent de réguler les consommations le plus efficacement possible dans un objectif de sobriété, mais également de prévoir les travaux nécessaires de rénovation énergétique. Quelle place ces solutions doivent-elles selon vous occuper dans l'objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur du bâtiment résidentiel ? L'optimisation de la consommation d'énergie par la technologie peut-elle compenser le trop faible nombre de travaux de rénovation énergétique entrepris ? Enfin, nous interrogeons également, dans le cadre de cette commission d'enquête, la gouvernance des politiques publiques de rénovation énergétique des bâtiments. Estimez-vous, en tant qu'acteur de la rénovation, être suffisamment associé à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques de rénovation énergétique ? Quel rôle les acteurs privés doivent-ils selon vous jouer dans l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du bâtiment ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié. Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Gilles Vermot Desroches prête serment.

M. Gilles Vermot Desroches, directeur du développement durable de l'entreprise Schneider Electric. – Merci pour votre invitation. Je voudrais, avant de présenter en quelques mots les métiers de Schneider Electric, faire deux observations. Tout d'abord, si votre commission avait eu lieu il y a quelques années, elle se serait sans doute appelée « rénovation thermique » et pas « rénovation énergétique ». En effet, la réglementation thermique RT2012 a, pendant un moment, porté le nom de « régulation énergétique 2012 » : cette remarque de vocabulaire est importante, car elle donne une cohérence globale à la notion d'énergie et montre le chemin parcouru depuis une vingtaine d'années. Le deuxième point notable est que, dans le cadre de votre commission, vous invitiez Schneider Electric à répondre à vos questions et, à travers elle, un des acteurs du Groupement des entreprises de la filière électronumérique française (Gimelec) ainsi que de la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC). Il n'est pas certain que, dans le passé, on ait pu envisager que ces entreprises puissent apporter un point de vue intéressant sur ce sujet. Ces deux premières observations ont un lien avec la réflexion sur le comportement des habitants et des gestionnaires de bâtiments – j'y reviendrai.

En tant que membre du Conseil économique social et environnemental (Cese), je rappelle la publication, fin 2022, de notre rapport intitulé *Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation*. Il a été adopté par l'ensemble des groupes du Cese, il n'est pas facile d'obtenir un tel accord sur un document qui comporte une vingtaine de préconisations. En préparant cette audition, j'ai relu ce rapport consensuel qui s'appuie sur de nombreuses auditions et formule quelques réponses aux questions que vous vous posez.

Au fond, je viens vers vous avec une question préalable plutôt qu'une réponse : aujourd'hui, en 2023, le numérique bouleverse-t-il la performance énergétique du bâtiment et plus généralement du système énergétique français – ou même mondial, puisque Schneider Electric est présent dans tous les pays ? Les solutions que nous mettons en œuvre dans différents pays varient en fonction de leurs politiques publiques et de leurs réalités énergétiques ou dans le domaine du bâti. En réponse à cette interrogation, Schneider Electric apporte une idée et une contribution en démontrant que le numérique modifie drastiquement le rapport entre les investissements et les performances du bâtiment. Cela ne signifie pas que les gestes de rénovation comme l'isolation, le changement des fenêtres ou les interventions sur les combles sont inutiles. Notre message est différent : nous proposons, pour un logement, un bâtiment tertiaire ou un bâtiment public, d'améliorer la performance énergétique de 20 à 50 % avec un investissement de 10 à 20 euros par mètre carré. Je précise que le gain est de 20 à 30 % pour le bâti résidentiel et atteint son maximum de 50 % dans le cas particulier des bâtiments scolaires à condition d'utiliser un appareillage intelligent de pilotage numérique. Vous conviendrez qu'il y a là une disruption de méthode par rapport à la rénovation classique du bâtiment qui nécessite généralement un investissement de 200 à 2 000 euros par mètre carré pour atteindre une performance habituellement située entre 20 et 30 % de réduction de consommation énergétique.

Le numérique est un outil de pilotage simple : par exemple, avec un simple téléphone mobile, je peux, à distance, contrôler et modifier la température de chaque pièce de mon logement, l'éclairage, les détecteurs de fumée, l'ouverture des portes ou des fenêtres, etc.

Le coût total d'installation de ces instruments de pilotage dans un logement normal – chauffé à l'électricité ou par boucle d'eau chaude – est de 700 à 1000 euros : on met en place, par exemple, des vannes connectées au système de régulation du chauffage ou des capteurs sur les prises électriques. Ces outils permettent de téléguider toutes les consommations de votre maison, reléguant ainsi le thermostat au rang d'ancêtre.

Pour montrer l'intérêt de ce procédé, je prendrai l'exemple d'actualité du bâtiment scolaire : la boucle d'eau chaude représente de 3 à 5 % de sa consommation énergétique, uniquement pour assurer en permanence son fonctionnement. La très grande majorité des bâtiments scolaires n'ayant pas de régulation de la boucle d'eau chaude, celle-ci est activée jour et nuit pendant toute l'année. En la stoppant pendant les deux tiers du temps où les bâtiments scolaires sont inutilisés, on peut bénéficier d'un gisement d'économie significatif. De plus, en installant de petits connecteurs, qui coûtent à l'unité moins de 10 euros, sur chaque fenêtre ou chaque porte, le chauffage ou la climatisation peut s'arrêter automatiquement en cas d'ouverture prolongée de ces dernières ou d'inoccupation du local, sauf si on programme une activation avant l'arrivée des élèves.

L'ensemble de ces petits gestes et ce pilotage automatique font passer de la sobriété – qui se limite à des actions ponctuelles au moment où on reprend conscience de la nécessité de consommer moins – à l'efficacité systématique. J'ai piloté pendant l'hiver dernier – où la hausse des prix a donné plus de crédit à la nécessité de l'efficacité énergétique – un groupe de travail du Collège des directeurs du développement durable (C3D), consacré à la sobriété dans les bâtiments tertiaires d'entreprises de toutes tailles. Des systèmes de Gestion technique du bâtiment (GTB) sont maintenant obligatoirement installés dans chacun des bâtiments, publics ou privés, de plus de 1 000 m², seuil bientôt abaissé à 500 m². 10 % des GTB françaises sont programmées, c'est-à-dire installées, et l'électricité y passe sans aucun obstacle, comme si elles n'existaient pas. Il suffit donc de les mettre en place ou de les réinitialiser pour générer des économies d'énergie.

Le numérique change donc la donne énergétique dans plusieurs dimensions. En premier lieu, il apporte un remède au point faible de toutes nos politiques d'efficacité énergétique des 20 dernières années : la numérisation produit des données. Je rappelle que les compteurs Linky ont été conçus avec cet objectif, mais l'élaboration des normes ne s'est pas suffisamment appuyée sur des mesures chiffrées. Ainsi, le décret BACS (« Building Automation & Control Systems »), qui détaille en 250 pages les consommations usage par usage, a été construit à l'évidence sans disposer de données initiales suffisantes. Ce manque de données entrave, depuis le Grenelle de l'environnement, les possibilités de définir des outils de régulation efficaces et réalistes.

Le deuxième avantage du numérique est de permettre le contrôle de la consommation en fonction de la présence des occupants, de la température extérieure et des usages de chaque pièce du bâtiment, en individualisant les lieux de consommation. Ce contrôle est possible quel que soit le mode de production de chaleur, mais il est maximisé en cas de chauffage électrique.

Troisièmement, le numérique favorise la flexibilité d'usage, et, en quatrième lieu, il permet de définir l'étape de demain. En effet, si chacun d'entre nous, dans une logique prospective, pouvait dessiner la ville et le bâtiment de 2050, ce dernier aurait, en toute certitude, au moins deux particularités : il serait tout électrique et disposerait d'une capacité autonome de produire une partie de son énergie, en particulier par des moyens solaires. Comme on ne produit qu'un pour cent de notre parc de bâtiments par an, une grande partie

des logements vont être rénovés, mais toutes les constructions neuves devraient prendre en compte ces caractéristiques, en positionnant le bâtiment comme instrument central de la flexibilité énergétique. Or, il est regrettable qu'on produise encore certains logements sans équiper le parking souterrain en prises électriques, alors que tout le parc de véhicules légers fonctionnera bientôt avec cette énergie. Il est étonnant que la réglementation n'impose pas l'installation de bornes de recharge dans les constructions neuves.

Parallèlement, on constate aujourd'hui, singulièrement après la pandémie, qu'une grande partie de la population utilise avec aisance le numérique qui devient de plus en plus convivial, conversationnel et facile à utiliser, même pour les grands-parents. Nous estimons donc nécessaire que les rénovations et les constructions anticipent dès à présent les caractéristiques de notre consommation d'énergie de demain dans les bâtiments et placent ces derniers au centre de la flexibilité générale ainsi que de l'interaction entre l'offre et la demande.

Il faut donc penser différemment le bâtiment et mieux articuler les raisonnements aujourd'hui trop cloisonnés sur la production et la consommation d'énergie. Quand on parle de mix ou de politique énergétique du pays, on ne pense généralement qu'à ses vecteurs ou ses modes de production. Si on prenait sérieusement en compte la capacité de baisser de 30 % la consommation énergétique des bâtiments en investissant ce sujet – non pas comme la « cerise sur le gâteau », mais en considérant l'efficacité énergétique comme une production à part entière – on pourrait redéployer les financements vers la réduction de la consommation et on émettrait moins de CO₂ tout en qualifiant nos biens immobiliers.

Le logement doit être envisagé dans sa flexibilité d'usage et certains pays mettent d'ores et déjà en œuvre cette démarche : je rappelle ainsi qu'à l'horizon 2025, la batterie automobile deviendra un pourvoyeur d'énergie pour le logement puisqu'elle pourra se charger et se décharger dans les deux sens. Ce sera particulièrement utile pour gérer le pic de consommation, qui reste la principale difficulté énergétique en France comme ailleurs : il s'agit de 1 000 heures par an de pics de consommation qui représentent entre la moitié et les deux tiers des émissions de carbone issues de la production électrique française. Il est donc essentiel, pour la sécurité énergétique du pays, de réduire en permanence la consommation d'électricité et de façon particulièrement drastique pendant les périodes clefs de pointes qui surviennent par exemple par temps de froid hivernal.

En deuxième lieu, une bonne partie des moyens que se donne la puissance publique pour accompagner la rénovation du bâtiment finance l'évolution des chaudières : plus des deux tiers des montants de MaPrimeRénov' y sont alloués. Nous estimons ici souhaitable de réfléchir à un passage direct au tout électrique – d'autant que la France est en train de se doter de l'appareil industriel *ad hoc* – et de ne financer que cette démarche-là. Je sais que tous les industriels ne partagent pas ce point de vue, mais je fais observer que notre filière de production de chaudières au gaz, qui est une référence au niveau mondial, est en train elle-même de produire des pompes à chaleur. Il convient d'accompagner cette transition et de l'accélérer : cela permettra de décarboner l'énergie en ayant recours à l'électricité – surtout en France –, de multiplier les possibilités d'autoconsommation ainsi que d'effacement de la pointe, et de nous rapprocher du modèle de la ville de demain en évitant de prolonger la vie des installations du passé.

S'agissant des vertus de l'autoconsommation, je vous invite à examiner l'expérience anglaise où le taux de précarité énergétique était traditionnellement 50 % plus élevé qu'en France, sachant que, selon les mesures, on recense entre 10 et 18 % de nos

concitoyens dans cette situation. Au Royaume-Uni, il a été proposé aux personnes en précarité énergétique d'installer des panneaux photovoltaïques, ce qui diminue par deux leur consommation énergétique et les rend plus attentifs à la comparaison entre leur production autonome et leur consommation. On retrouve exactement le même souci d'optimisation chez tous les ménages français qui pratiquent l'autoconsommation et disposent d'instruments de mesure des flux : des études démontrent un engagement accru de ces personnes dans l'efficacité énergétique.

Tout cela invite à rapprocher les politiques publiques françaises de celles du nord de l'Europe qui font confiance à l'efficacité de la logique comportementaliste. En revanche, notre politique de rénovation énergétique ne l'est presque jamais : elle préfère des gestes qu'elle considère d'autant plus efficaces qu'ils sont très lourds alors même que le numérique rebat les cartes en permettant de privilégier des gestes simples, à faible coût et à efficacité immédiate. En investissant simplement 10 à 20 euros du mètre carré pour réduire de 20 % sa consommation énergétique, on dégage un retour sur investissement en moins de 5 ans – voire 2 ou 3 ans dans certains bâtis – permettant de financer la rénovation de son bien et de conserver ou d'accroître sa valeur. S'ajoute à ces 20 % de gain en efficacité énergétique une division par vingt des allocations publiques pour parvenir à ce résultat. Avec le même montant de financements publics, on pourrait donc accompagner vingt fois plus de gestes à visée comportementaliste et intégrer plus de citoyens dans cette démarche. Je souligne également que l'installation de dispositifs de pilotage intelligent n'empêche pas l'usage du logement pendant la rénovation, à la différence des opérations lourdes qui impliquent un déménagement. Au sortir de l'hiver 2022 et de la communication sur la sobriété énergétique, le moment est propice pour généraliser l'approche comportementale que le numérique va permettre d'automatiser à bas coût, dans une logique de confiance avec la puissance publique.

L'autre point qui me paraît important est de penser le bâtiment du futur en dynamique et dans son usage en cohérence avec les politiques énergétiques. En particulier, le bâtiment doit devenir la brique centrale de la relation avec le transport, dans une trajectoire globale vers le tout électrique.

Troisièmement, l'État régulateur doit montrer l'exemple à travers le bâtiment public, qui représente environ un tiers du bâtiment tertiaire et 400 millions de mètres carrés, dont un tiers pour le bâti appartenant à l'État et deux tiers pour celui des collectivités territoriales ou d'autres entités publiques. La puissance publique a un rôle central à jouer pour l'acquisition des compétences, d'une part, en formation initiale pour donner de la noblesse ainsi que de l'attractivité à ces métiers et, d'autre part, pour améliorer l'accompagnement de l'évolution des compétences des salariés, par exemple en permettant à l'employeur de trouver plus facilement un remplaçant au salarié en stage de formation continue. L'attractivité pour les jeunes de ces métiers portant sur le numérique et l'énergie est un enjeu capital pour mener des politiques publiques qui ne s'attachent pas simplement à financer des gestes parce qu'ils sont lourds, mais aussi à accompagner des actions utiles en efficacité énergétique. Je conviens qu'il peut être plus compliqué de financer beaucoup de petits gestes que quelques grosses rénovations, mais, en renforçant les capacités de formation aux métiers dont nous parlons, on pourra éviter de renoncer à des interventions performantes en raison de la pénurie de professionnels compétents dans ce domaine.

Je vous ai ainsi résumé l'apport d'entreprises comme Schneider Electric dans un domaine technique qui, historiquement, a plutôt été réservé aux bâtiments tertiaires, mais qui peut aujourd'hui trouver sa place au cœur des politiques publiques d'efficacité énergétique. C'est d'autant plus vrai que, dans notre pays, les pouvoirs publics sont très influents, voire

intrusifs, en matière de politiques énergétiques. Je crois pouvoir affirmer qu'il n'y a pas d'autres exemples que la France où le législateur décide avec autant de précision des cibles et du montant des subventions, avec des choix qui varient souvent chaque année. Par exemple, il y a 12 ans, j'ai refait le chauffage et l'eau chaude dans ma maison. Le législateur avait décidé cette année-là qu'il valait mieux installer séparément à la fois une pompe à chaleur pour l'eau chaude et une chaudière pour le chauffage : une telle installation bénéficiait de 40 % de déduction fiscale contre 30 % pour l'achat d'une seule chaudière affectée aux deux circuits. Cet encouragement fiscal a été ponctuel pendant une seule année et illustre la singularité de notre législation qui va très loin dans le détail des solutions techniques.

Je mentionne également que, pendant un an – et avant d'être réintroduites - les incitations à s'équiper de thermostats de chauffage ont été retirées, car ces appareils n'étaient pas considérés comme assez coûteux. Si la France persiste dans cette méthode, elle doit au moins permettre de financer les outils de changement comportemental des consommateurs d'énergie. J'estime que l'Ademe doit mieux favoriser cette évolution et aurait dû jouer un rôle plus important dans le plan de sobriété lancé l'hiver dernier. On peut cependant comprendre que les salariés de l'Ademe, qui accompagnent les Français dans leurs gestes d'efficacité énergétique, n'osent pas mentionner les solutions que je vous ai présentées, car on les imagine mal expliquer à nos concitoyens le paradoxe selon lequel les subventions ne sont pas allouées aux outils de pilotage bon marché et très performants. Il me semble que notre dispositif incitatif en faveur de la rénovation du bâtiment – plus massif qu'ailleurs – devrait intégrer ces gestes de pilotage numérique même s'il est plus complexe de les financer et s'ils sont moins chers ainsi que plus vite rentables – faute de quoi ces outils ne seront pas installés. L'expérience de Schneider Electric permet de constater que la solution que je vous ai présentée pour le résidentiel, que nous appelons « Wiser », est très répandue dans les pays où il n'y a pas d'accompagnement public à la réduction de la consommation énergétique. En effet, quand le consommateur finance seul un investissement, il choisit l'efficacité à moindre coût. Je pense donc qu'il faut inclure en France les outils numériques dans l'accompagnement de l'efficacité énergétique pour leur permettre plus largement, et autant que dans d'autres pays, de rebattre les cartes de l'efficacité énergétique et de remplir leur rôle pédagogique de sensibilisation en soutenant les professions compétentes pour ces gestes d'installation.

Dans une période transitoire, on pourrait également imaginer de coupler les travaux d'efficacité énergétique passive avec l'installation d'un pilotage actif, tous deux subventionnés avec un accroissement de leur efficacité globale démontrée par des études, sans pour autant alourdir sensiblement la facture de la rénovation.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci pour ces explications très riches. Je souhaite formuler plusieurs remarques sur le rôle du numérique dans le système énergétique des bâtiments et je me demande si on ne peut pas apporter certains tempéraments à vos propos.

Tout d'abord, je vous rejoins sur le fait que la maison de 2050 évoluera vers l'indépendance et l'autonomie énergétique, ce qui peut se rattacher à l'atténuation de la confiance à l'égard du service public d'alimentation en électricité. Cependant, le numérique peut également apparaître comme porteur d'une autre forme de dépendance. Vous avez ensuite souligné à juste titre que le fait de produire sa propre énergie favorise la diminution de la consommation ainsi que des comportements plus responsables. Toutefois, je ne suis pas certain que cela soit directement lié au numérique : cette sobriété semble surtout guidée par la capacité d'observer ce que l'on produit soi-même : ma grand-mère, lorsqu'elle utilisait du

bois de chauffage, faisait très attention aux quantités qu'elle consommait pour pouvoir en disposer les jours suivants, sans pour autant disposer de technologies numériques.

L'intérêt du numérique pour favoriser les économies d'énergie me paraît, en revanche, incontestable surtout en installant des outils à bas coût et à l'efficacité démontrée. Toutefois, dans une passoire thermique ou un logement indigne, on a beau diminuer la consommation d'énergie en pilotant le chauffage, cela ne suffit pas à régler les problèmes de bâti et de santé liés à l'insalubrité, l'humidité ou la ventilation. Le confort ne peut pas être optimal dans une maison mal isolée, même en chauffant à 22 ou 23 degrés, car des différences de température subsistent entre les différentes pièces. Je pense que les deux types d'interventions sont complémentaires et qu'il ne faut pas se limiter à l'intervention numérique sur des bâtiments très dégradés.

Je souligne l'importance de la maintenance et de l'accompagnement pédagogique autour de ces outils. J'ai vu, par exemple, des groupes scolaires où le pilotage fonctionnait bien au début puis, avec le temps et faute de maintenance, le chauffage s'est complètement dérégulé, ce qui a entraîné des consommations d'énergie beaucoup plus importantes. Je cite également l'expérience comparée de deux collèges : l'un avait réalisé une ventilation totalement naturelle – avec une sensibilisation à l'usage – et l'autre disposait d'installations pilotées. Au bout du compte, l'absence de ventilation mécanique génère des économies d'énergie et évite les difficultés d'arrêt ou de redémarrage parce qu'il suffit d'ouvrir une fenêtre donnant sur une coursive.

J'en viens à plusieurs questions : tout d'abord, avez-vous été associés aux travaux de mise au point du DPE, puisqu'il serait intéressant d'y inclure un volet numérique ? Une interrogation similaire peut-être formulée à propos du dispositif Mon Accompagnateur Rénov' qui vient d'être mis en place ; l'entreprise Schneider Electric envisage-t-elle de solliciter une demande d'agrément dans ce secteur ?

M. Gilles Vermot Desroches. – Vos questions, qui expriment l'inquiétude sur le numérique et les doutes quant à son potentiel, appellent plusieurs observations.

Tout d'abord, à mon sens, les personnes qui installent des panneaux photovoltaïques se lancent dans cette démarche non pas tant par manque de confiance vis-à-vis de la puissance publique ou pour s'autonomiser que pour s'inscrire dans le XXI^e siècle qui est celui de la montée de l'économie circulaire. Dans beaucoup de secteurs, on invite nos concitoyens à devenir la fois producteurs et consommateurs et les jeunes ménages sont particulièrement sensibles à cette logique.

Par ailleurs, le solaire vient de diviser son prix par dix en 10 ans et devient dans beaucoup de pays l'énergie la moins chère. Je précise que l'entreprise Schneider Electric ne vend pas d'installations solaires, mais sur la base des chiffres de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la majeure partie de la nouvelle production électrique mondiale est solaire depuis plusieurs années. On constate donc l'existence d'une industrie d'autoconsommation très puissante et très efficace qui soulève certaines difficultés, de même que les autres sources ou vecteurs d'énergie.

Les limites du pilotage numérique que vous évoquez sont bien réelles, mais on en trouve aussi dans d'autres domaines à commencer par les changements de chaudière préalables à l'isolation d'un logement qui aboutissent à installer des unités beaucoup trop puissantes.

La précarité énergétique est pour nous une préoccupation constante et Schneider Electric est la seule entreprise qui participe à la démarche « Stop à l'exclusion énergétique », tous les autres adhérents étant des ONG. Je précise que dans environ 10 % des cas, qui correspondent à la moitié des personnes en précarité énergétique vivant dans des passoires énergétiques, la solution de pilotage numérique ne fonctionne pas. Cependant, elle reste efficace pour 80 % des autres personnes et permettrait de réduire fortement le coût de la rénovation pour la puissance publique en réduisant de 20 % la consommation énergétique de la très grande majorité des logements. On dégagerait ainsi des ressources publiques pour rénover les passoires thermiques ce qui résoudrait également les problèmes de sécurité qu'elles posent puisqu'elles sont le lieu de 60 000 départs d'incendie par an en France.

Pour réduire la consommation énergétique, il faut d'abord la mesurer et surtout être attentif aux résultats obtenus sans céder à la tentation de juger de la pertinence d'une politique en fonction du seul critère du volume d'investissement requis. Je partage donc avec vous l'idée que ces solutions qui ont un impact positif à coûts très réduits méritent d'être encouragées à travers plus de maintenance – qu'il conviendrait d'organiser et de mutualiser au niveau des collectivités – et de formations à de nouveaux métiers.

Je rejoins votre constat selon lequel nos grands-parents étaient attentifs à leur consommation, mais je fais observer que le numérique permet à ceux qui aujourd'hui ne s'en préoccupent pas d'en prendre connaissance et d'identifier avec précision l'ustensile, la pièce ou l'acte quotidien le plus énergivore.

En réponse à vos questions, j'indique que Schneider n'a pas vocation à intervenir en tant qu'acteur du dispositif Mon Accompagnateur Rénov'. Notre entreprise est un fournisseur de technologies permettant aux très grands acteurs comme Vinci Energies ou Eiffage, mais aussi à l'électricien de quartier, de disposer de solutions techniques afin de les installer chez les habitants : nous n'allons pas nous substituer à nos clients.

S'agissant du DPE, je rappelle ma longue expérience dans ce métier qui, dans notre pays, se traite en relation avec la puissance publique et je fais observer que le Gimelec - qui est le syndicat des entreprises relevant du même secteur que Schneider Electric – avait produit dès 2013 un document intitulé « Efficacité énergétique : l'outil majeur de la transition énergétique ». C'était probablement trop avant-gardiste pour l'époque et les solutions n'étaient pas aussi matures qu'aujourd'hui. Parallèlement, les choix de politiques énergétiques ou d'efficacité énergétique ont longtemps été essentiellement dictés par le maintien ou l'amélioration de l'emploi – plus encore que leur impact sur la consommation d'énergie. Lorsque je présentais des solutions techniques à la puissance publique, la première question qui m'était posée portait sur le nombre de créations d'emplois induites : c'était parfaitement légitime, car la France subissait une période de chômage bien plus élevé qu'aujourd'hui.

Aujourd'hui, on est probablement en train de redessiner l'emploi différemment pour la décennie à venir et le regard a changé sur l'importance des enjeux de carbone ou de production énergétique électrique française. Les producteurs de technologie et les utilisateurs ont également progressé en maturité. Je fais ici observer que le rappel des dysfonctionnements du passé n'enseigne pas grand-chose sur les usages d'aujourd'hui. Rappelons-nous les limites de nos premiers téléphones portables aujourd'hui relégués dans le passé et il en va de même pour les GTB d'il y a 5 ou 10 ans par rapport à celles d'aujourd'hui. Les utilisateurs de vidéoconférence se souviennent également des difficultés qu'ils rencontraient avant la pandémie et constatent une amélioration des systèmes avec moins de difficultés à se

connecter. Le véhicule électrique que je possède aujourd'hui n'a plus rien à voir avec les premiers modèles et il en va de même pour la gestion intelligente du bâtiment résidentiel, collectif ou individuel. Je pense que la mesure de l'impact positif de ce pilotage numérique permettra de dépasser largement les 60 000 logements que nous avons équipés depuis 2017 pour atteindre rapidement une cible de 500 000 à 600 000 logements. Ces solutions à bas coût permettront d'aller plus vite sur les rénovations lourdes en y allouant plus de moyens. N'oublions pas que lorsqu'on subventionne largement la rénovation pour les ménages modestes, un reste à charge assez important persiste pour la plupart d'entre eux et certains ne sont pas en mesure de le payer. Il est souhaitable de leur proposer un premier geste peu coûteux et efficace pour réduire leur facture et ainsi augmenter leur capacité d'acquitter ce reste à charge. Quant à eux, les ménages plus aisés vont effectuer ces travaux non pas tant pour l'efficacité énergétique que pour valoriser leur bien immobilier.

Nous proposons donc un chemin vertueux, à condition de reconnaître que des gains de 20 à 30 % d'efficacité énergétique sont tout autant appréciables qu'ils proviennent de gestes à faible coût ou de lourds travaux de rénovation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci beaucoup, Monsieur le Directeur, pour vos explications.

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

La réunion est close à 20 h 05.

Lundi 15 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Isolation - Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux aujourd'hui par une table ronde sur l'isolation des bâtiments, en recevant les représentants de cinq organisations professionnelles regroupant des acteurs de l'isolation thermique des bâtiments.

Le syndicat national des fabricants d'isolants en laines minérales manufacturées (Filmm), représenté par sa présidente, Mme Élisabeth Bardet, rassemble les industriels français fabricants de laine de verre et de roche.

Le collectif « Isolons la Terre contre le CO₂ », représenté par son porte-parole, M. Olivier Servant, regroupe des entreprises fournisseurs de solutions destinées à réduire la consommation d'énergie dans le bâtiment.

L'association Promotoit, représentée par son président M. André Dot, réunit sept entreprises industrielles spécialisées dans la fabrication de matériaux de construction pour la toiture.

L'association du Mur Manteau, représentée par son président M. Philippe Boussemart, regroupe les industriels de l'isolation thermique par l'extérieur.

Enfin, l'association française des industries de matériaux et composants pour la construction (AIMCC), représentée par M. Jean-Christophe Barbant, directeur des affaires publiques, regroupe les syndicats et fédérations qui représentent les industriels fabricants de produits entrant dans la construction.

Vous représentez, à vous cinq, l'industrie de l'isolation, acteur indispensable de la rénovation énergétique des bâtiments. Il nous a naturellement semblé nécessaire, dans le cadre de nos travaux, d'associer les acteurs de la filière.

Alors que l'objectif de notre commission d'enquête est de comprendre les freins à l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, cette table ronde vise notamment à identifier de potentiels blocages dans l'offre de rénovation. La filière de l'isolation des bâtiments est-elle en mesure de répondre aux demandes de rénovation énergétique ? Si ce n'est pas le cas, comment l'expliquez-vous ? S'agit-il par exemple d'une pénurie de matériaux, d'un manque de qualification ou des deux ?

Surtout, alors que l'Europe, à travers une nouvelle directive sur la performance énergétique des bâtiments, semble vouloir accélérer la décarbonation à l'horizon 2030 et que, de fait, MaPrimeRénov' a essentiellement financé des changements de mode de chauffage, la décarbonation ne risque-t-elle pas de prendre le pas sur les objectifs de sobriété et d'isolation ? Même si la rénovation globale d'un logement reste l'idéal, beaucoup s'interrogent aujourd'hui sur sa faisabilité, sur la capacité de la filière à faire face à une hausse brutale de la demande et de la collectivité et des particuliers à les financer.

Plusieurs s'interrogent également sur la pérennité des matériaux employés. Lors d'auditions précédentes, certains ont évoqué 20 à 25 ans de durée de vie, ce qui voudrait dire que l'isolation réalisée aujourd'hui serait à refaire en 2050. Est-ce exact ?

De plus, alors que le confort d'été n'est, selon nous, pas assez pris en compte, certains matériaux d'isolation ne sont-ils pas mal adaptés à l'évolution climatique qui nécessitera de se protéger autant du froid que des vagues de chaleur ?

Enfin, le but de la rénovation énergétique étant tout autant de protéger le pouvoir d'achat que la planète, les matériaux d'isolation peuvent-ils eux-mêmes relever le défi de leur neutralité carbone, de la recyclabilité ou du réemploi ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif, je vous indique que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat, et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je 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 donc, l'un après l'autre à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-Christophe Barbant, Philippe Boussemart, André Dot, Mme Élisabeth Bardet et M. Olivier Servant prêtent serment.

Mme Élisabeth Bardet, présidente du syndicat national des fabricants d'isolants en laines minérales manufacturées (Filmm). – Je vous remercie pour votre invitation. Le Filmm représente cinq entreprises adhérentes : les sociétés Eurocoustic, Knauf Insulation, Isover, Rockwool et Ursa, soit plus de 90 % de la laine minérale vendue en France, et huit sites de production dans notre pays pour environ 3 000 emplois directs répartis sur l'ensemble du territoire. Au cours des quatre dernières années, près de 400 millions d'euros d'investissements productifs ont été engagés par des industriels ; d'autres sont en cours. Nous estimons que les ventes d'isolants en laine de verre et en laine de roche permettent d'isoler chaque année environ un million de maisons ; 98 % de ces isolants sont produits localement.

Les laines minérales sont une filière d'avenir au cœur du quotidien des Français. Ce sont les isolants les plus utilisés en raison de leurs performances thermiques, acoustiques, de protection contre le feu et de leur coût optimisé. L'isolation de la maison en laine minérale est une solution économique et écologique. C'est une industrie motrice des territoires, qui recrute et forme. La filière offre des emplois qualifiés non délocalisables. Notre industrie fait appel à de nombreux savoir-faire et irrigue l'ensemble du secteur de la construction.

Enfin, c'est une industrie engagée dans le développement durable, la décarbonation de ses activités, l'optimisation environnementale, en particulier grâce à l'électrification de ses procédés de fabrication, à la récupération de la chaleur fatale et à l'intégration de 50 à 80 % de contenus recyclés dans les isolants.

Nous saluons la prise de conscience politique sur la question de la rénovation énergétique. L'isolation des bâtiments est l'un des leviers principaux de sobriété énergétique. La rénovation de l'ensemble du parc au niveau équivalent Bâtiment basse consommation (BBC) à l'horizon 2050 dégagerait entre 400 et 500 térawattheures d'économies d'énergie par an, soit environ 1,2 fois la production nucléaire annuelle.

Les défis sont immenses : six millions de ménages sont en précarité énergétique, 700 000 rénovations globales et performantes par an doivent être conduites entre 2030 et 2050.

Pourtant, malgré des objectifs ambitieux et des avancées réglementaires, la rénovation du parc n'avance qu'à petits pas. Nous pensons que la rénovation énergétique globale et par étapes doit être une priorité nationale, car elle permet la réduction des consommations et des factures énergétiques et la décarbonation.

Notre filière est prête à accompagner la massification de la rénovation thermique globale. Nous appelons au renforcement et au rééquilibrage des dispositifs d'incitation à l'isolation, pour réduire efficacement la consommation d'énergie.

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (C2E) est le premier levier de financement, décidé par l'État et assumé financièrement par les obligés. Il faut augmenter l'enveloppe et la valeur des C2E isolation précarité ; il faut rééquilibrer le marché en faveur de l'isolation, car il est aujourd'hui concentré sur le changement des équipements ; enfin, il faut établir un corridor de prix pour stabiliser le dispositif sur le temps long.

Le dispositif MaPrimeRénov' est également clé. L'augmentation des aides en avril 2022 pour le changement des systèmes de chauffage – le remplacement des chaudières au gaz et au fioul – ne suffit pas. Un bâtiment mal isolé reste une passoire thermique. L'efficacité de la lutte contre ces passoires commence par un rééquilibrage des aides : les gestes d'isolation ne représentaient en effet que 21 % des aides publiques en 2022, alors qu'ils constituent quatre des six types de travaux à réaliser dans le cadre d'une rénovation performante. Alors que les objectifs de rénovation énergétique sont constamment réaffirmés, la filière appelle le Gouvernement à prendre urgemment les mesures correctives nécessaires et à stabiliser le dispositif pour tenir les ambitions. Les critères d'éligibilité des aides à la rénovation doivent être alignés et simplifiés pour améliorer leur efficacité, leur lisibilité et l'accessibilité des travaux de rénovation pour les particuliers.

Nous appelons par ailleurs à adopter une vision et une action d'ensemble, plutôt que d'opposer les matériaux – en l'occurrence les isolants. Le basculement vers le tout-biosourcé est un pari risqué à l'heure où cette industrie ne dispose pas d'outils productifs suffisants pour répondre à la demande. La politique doit s'appuyer sur deux jambes complémentaires : les isolants minéraux et les biosourcés. À ce titre, les laines minérales sont les alliés naturels de la construction bois en raison de la protection qu'elles confèrent en matière de risque incendie et d'isolation thermique et acoustique.

Les entreprises de la filière minérale investissent massivement et régulièrement ; ces lourds investissements nécessitent visibilité et stabilité. Face à la concurrence européenne, l'enjeu est de maintenir la capacité à s'approvisionner en matériaux *made in France* performants et accessibles à tous les portefeuilles.

La filière appelle donc à garantir des conditions de concurrence équitables entre matériaux, fondées sur une approche performancielle et scientifiquement valide, et non sur des choix de matériaux *a priori*.

À l'heure où les objectifs climatiques vont être renforcés aux échelons national et européen, la mixité des produits de construction est une mesure de bon sens s'inscrivant dans une double logique économique et écologique.

M. Jean-Christophe Barbant, directeur des affaires publiques de l'association française des industries de matériaux et composants pour la construction (AIMCC). – Outre mes fonctions pour l'AIMCC, qui regroupe l'ensemble des fabricants de produits et équipements de construction, je suis délégué permanent du comité stratégique de filière industries pour la construction (CSF IPC) et, si vous me le permettez, j'interviendrai aussi à ce titre.

L'AIMCC regroupe toutes les organisations de producteurs de matériaux de construction : 7 000 entreprises de plus de 20 salariés, 450 000 collaborateurs et 45 milliards d'euros de chiffre d'affaires sur le marché français, sur tous les matériaux intervenant dans la construction : acier, bois, ciment, verre, terre cuite, plastiques, peintures et chimie du bâtiment, isolants minéraux et biosourcés, produits d'étanchéité, produits et équipements électriques, équipements de chauffage et de climatisation, ventilation.

L'AIMCC et le CSF IPC mènent des actions collectives, complémentaires des actions individuelles menées par les entreprises, sur les grandes priorités de la transition écologique de la filière : la décarbonation des procédés de fabrication, des produits et des ouvrages, le développement de l'économie circulaire – recyclage, réemploi en particulier – et

la rénovation énergétique performante des bâtiments où les industriels peuvent jouer un rôle clé, en collaboration avec les autres acteurs de la filière que sont les distributeurs, les entreprises de construction et les maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage.

Ce rôle clé en rénovation énergétique, ils le jouent en tant que fabricants de produits d'isolation, mais aussi de ventilation, de chauffage et climatisation, et d'instruments de contrôle de ces équipements. Les industriels innovent en permanence pour accroître la performance de ces produits, tout en minimisant leur impact environnemental : les caractéristiques environnementales et sanitaires de ces produits et leurs performances techniques – mécaniques, d'isolation, de durabilité – sont consignées dans des fiches de déclaration environnementale : FDES pour les produits et PEP pour les équipements. Ces fiches sont mises à disposition des acteurs de la construction à travers la base Inies, ce qui leur permet d'optimiser leur ouvrage d'un point de vue technique et environnemental, qu'il soit de construction neuve ou de rénovation.

Deux constats s'imposent aujourd'hui à propos de la rénovation énergétique.

D'abord, même si les innovations sont permanentes, notamment en matière de décarbonation, les solutions techniques existent pour rénover de façon performante toutes les catégories de bâtiments et les capacités de production sont là pour servir les objectifs quantitatifs de la France en la matière.

Ensuite, les industriels, comme l'a souligné Mme Bardet, et les professionnels de la construction demandent que leurs produits soient appréciés objectivement sur la base de leurs performances techniques et environnementales, vérifiées et communiquées régulièrement sur la base Inies. Cette approche performancielle permet au marché de choisir librement entre les produits sans discrimination, en tenant également compte de critères économiques comme le coût et la disponibilité.

La question majeure en matière de rénovation est aujourd'hui la massification, pour tendre vers l'objectif de 500 000 rénovations par an jusqu'en 2050. Nous en sommes loin.

Les enjeux de cette massification sont multiples. Il y a d'abord la réduction massive des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi celle des besoins en capacité de production d'énergie électrique : la rénovation de 10 % du parc permettrait d'économiser sept nouvelles tranches nucléaires.

Il y a également des enjeux sanitaires, à travers l'amélioration de la qualité de l'air intérieur et des conditions de travail dans les bâtiments, des enjeux sociaux, et des enjeux économiques avec la création d'activité et d'emplois dans la rénovation qui compenseraient la baisse à long terme de la construction neuve ; d'emplois, également, dans nos industries puisque les produits de la construction, se transportant mal, sont en grande majorité fabriqués dans notre pays pour servir le marché français.

Dans ce contexte, plusieurs points clés doivent être pris en compte dans les politiques publiques de rénovation pour relever le défi de la massification.

Le premier, qui a déjà été développé, est de cibler les rénovations globales et performantes.

Le deuxième, très important, est un accompagnement plus efficace des maîtres d'ouvrage, privés ou collectivités territoriales, de logements ou de bâtiments tertiaires, dans l'acte de rénovation. Cela exige des diagnostics fiables, mais aussi des exécutions professionnelles. L'acte de rénovation est encore trop souvent vécu comme une punition par le maître d'ouvrage, ce qui n'est pas sain ; il est source d'incertitudes, voire d'anxiété, ce qui conduit souvent à reporter la décision de rénover. Il faut donc rassurer les maîtres d'ouvrage, leur apporter l'appui nécessaire dans les diagnostics, la réalisation des plans, le choix des prestataires et l'obtention des financements.

Je ne reviendrai pas sur le défi financier, qui a déjà été exposé.

Le quatrième défi est l'accroissement de l'offre professionnelle de rénovation, en commençant par les capacités de diagnostic et d'audit, mais aussi de réalisation des travaux avec des entreprises ou groupements d'entreprises en mesure de gérer efficacement les interfaces entre les différents lots de la rénovation ; avec une main-d'œuvre qualifiée renforcée par de nouvelles formations mises en place dans les territoires, notamment au profit des jeunes qui sont en général enthousiastes pour mettre en œuvre des travaux de rénovation utiles à la société.

Le dernier défi est une implication plus forte des collectivités territoriales dans le projet de rénovation énergétique de notre pays, à commencer par les régions. Celles-ci interviennent en tant que maîtres d'ouvrage de certains bâtiments publics, mais aussi comme accompagnateurs d'autres maîtres d'ouvrage dans les territoires, avec une véritable ingénierie de rénovation adaptée aux terrains et aux typologies de bâtiments, pour apporter des financements complémentaires, et pour développer des formations adaptées aux besoins croissants de compétences en la matière. Les départements sont eux aussi concernés en tant que maîtres d'ouvrage, ainsi que les communes et intercommunalités, organisées pour porter et mettre en œuvre opérationnellement des projets ambitieux de rénovation énergétique.

Cette implication forte des collectivités territoriales est le sens du projet Rénobati porté par le CSF IPC, aujourd'hui soumis à l'appréciation de l'État et très prochainement de Régions de France. Rénobati suggère une approche territoriale *via* des projets pilotes concernant le bâti public et privé et portés par les intercommunalités. Dans ce projet, les régions ont vocation à réunir et à structurer, avec le CSF IPC, l'ensemble des acteurs de la filière régionale de rénovation, et à lancer en accord avec l'État des appels à manifestation d'intérêt pour appuyer les intercommunalités dans le montage de leurs projets.

À leurs côtés, les acteurs de la filière, et notamment les industriels présents régionalement, peuvent apporter leur expertise et leurs solutions en matière de rénovation et de décarbonation du bâtiment.

Ce projet est en cours de finalisation avec les équipes de l'État, en particulier le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), et avec certaines régions.

M. Philippe Boussemart, président de l'association du Mur Manteau. – Je vous remercie de votre invitation. Le groupement du Mur Manteau est une association regroupant les industriels de l'isolation thermique par l'extérieur, dont la mission est de contribuer, *via* la rénovation, à la réussite de la transition énergétique de notre pays. Elle compte trente membres représentant 95 % du marché – grands groupes, TPE, PME, ETI, implantés localement dans les territoires, avec des emplois non délocalisables, et engagés dans la décarbonation de leurs *process* de production.

Un système d'isolation thermique par l'extérieur consiste en un isolant posé sur la structure d'un bâtiment, recouvert de composants et d'une décoration esthétique qui permet en quelque sorte de raconter une histoire de façade.

L'isolation par l'extérieur apporte aux occupants du confort d'été, comme l'a souligné la présidente à juste titre, et du confort d'hiver : il est fondamental pour nos concitoyens d'habiter des logements décents, dans de bonnes conditions sanitaires.

Le deuxième point est relatif à la sobriété énergétique, laquelle est cruciale, car elle conduit à la souveraineté énergétique. Elle génère une réduction des dépenses pour les occupants, qu'ils soient maîtres d'ouvrage publics ou privés, augmentant ainsi leur pouvoir d'achat ; parallèlement, elle entraîne une diminution des émissions de gaz à effet de serre et de CO₂ et apporte des bénéfices sanitaires. Notre association insiste sur le fait que chaque euro investi dans la rénovation énergétique des bâtiments permet 42 centimes d'économie en frais de santé, selon une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Nous nous mobilisons sur ce sujet au niveau européen, autour de la révision de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, dont les trilogues vont bientôt commencer, mais aussi en France, où nous avons publié deux livres blancs sur la qualité de l'enveloppe du bâtiment, dont le dernier est titré : *Pas de neutralité carbone sans une isolation globale et performante des bâtiments*. Dans ce document, nous proposons des mesures phares pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) fixés par le Gouvernement pour 2050.

Tout d'abord, nous demandons un plan-choc pour éradiquer les passoires thermiques. Nous estimons qu'il faut mettre un terme au saupoudrage des aides publiques et les concentrer pour en amplifier les impacts positifs. Nous appuyons notre proposition sur une étude réalisée en 2021 par le Réseau pour la transition énergétique (Cler), porteur de l'initiative Rénovons, qui a examiné les coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques sur dix ans.

S'agissant, ensuite, de la rénovation globale et performante, coûteuse et difficile à mener à bien, nous proposons la mise en place d'une prime de travaux combinés pour faciliter la programmation de gestes simples visant à atteindre le niveau bâtiment basse consommation (BBC) en deux ou trois étapes. L'objectif de la SNBC pour 2050 est de porter à ce niveau quelque 27 ou 28 millions de logements à rénover.

Enfin, nous appelons les pouvoirs publics à ne plus considérer la rénovation énergétique comme une ligne budgétaire, une dépense annuelle qui s'ajouterait sans jamais pouvoir être reportée, mais bien comme un investissement bénéfique pour la planète et pour l'avenir de nos enfants. Ainsi, nous préconisons de travailler sur le financement et le tiers financement, avec les banques, afin que les chiffres de la rénovation énergétique ne fassent plus peur, mais envie.

M. André Dot, président de Promotoit. – Merci de cette invitation que nous recevons comme une reconnaissance du rôle de notre filière dans la rénovation énergétique : rappelons que 30 % de la déperdition énergétique se fait par le toit. L'association Promotoit a été créée en 2005 et regroupe sept entreprises spécialisées dans la fabrication en France de matériaux de construction pour toiture – isolation, couverture, panneaux solaires et fenêtres de toit – : Edilians, Isover, Terreal, Unilin Insulation, Velux, VMZinc, Wienerberger. Son objectif est d'alimenter le débat avec les acteurs du bâtiment et les institutions sur le rôle du toit dans les enjeux environnementaux, de logement et d'urbanisme. Nous publions

régulièrement des études, notre dernier livre blanc, *Le toit au cœur des enjeux sociétaux*, est sorti en 2022. Le toit, ou cinquième façade, est une coque protectrice contre le froid et le chaud, un support idéal pour capter l'énergie solaire, et un créateur d'espaces habitables sans consommation foncière, que nous jugeons sous-exploité. Moins de 25 % des gestes aidés par MaPrimeRénov' en 2022 ont concerné des travaux sur l'enveloppe, dont une part négligeable sur le toit ; or il nous paraît fondamental de favoriser la rénovation globale et performante par étapes, en créant des parcours complets de rénovation énergétique dans lesquels la rénovation de la toiture doit prendre toute sa place. Des aménagements simples et concrets en matière d'aides aux ménages permettraient ainsi de traiter le sujet des maisons individuelles, soit quelque 20 millions d'unités en France, dont un tiers possède des combles aménagés, un tiers des combles aménageables, et un tiers des combles non aménageables.

Pour les maisons avec combles aménagés, qui bénéficient actuellement des aides les plus faibles, la couverture pour les ménages les plus modestes atteint au maximum 30 % des coûts totaux pour de l'isolation par l'intérieur, et moins de 15 % pour de l'isolation par l'extérieur. Une solution serait d'établir des barèmes différents pour les toits, comme pour les parois verticales. L'enjeu est d'importance : cette catégorie compte quelque 1,3 million de passoires thermiques.

S'agissant des maisons avec combles aménageables, l'agencement de logements dans le périmètre du bâti existant nous semble être un levier fondamental pour la rénovation énergétique et contre l'artificialisation des sols, avec un gisement potentiel de 90 millions de mètres carrés activables. Toutefois, la création de nouvelles pièces exclut ces travaux de certains dispositifs de financement, comme de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ). Enfin, nous avons estimé à environ 400 000 le nombre de passoires thermiques parmi ces maisons.

M. Olivier Servant, porte-parole du collectif Isolons la Terre contre le CO2. –

Je vous remercie de nous avoir invités à participer à ce débat sur les politiques publiques de rénovation énergétique. Je représente un collectif qui réunit des industriels leaders du gros œuvre et du second œuvre, tant pour les parois opaques que vitrées, ainsi que pour la ventilation. Notre organisation a été créée en décembre 2003, lors du débat national sur les énergies durant lequel le Premier ministre de l'époque avait fixé un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments existants de quatre à cinq fois d'ici à 2050, dans le prolongement de la signature du protocole de Kyoto. Elle réunit des entreprises leaders de leur secteur, parmi lesquelles Aldes, Eurocoustic, Hirsch Isolation, Isover, LafargeHolcim, Pam, Placoplatre, Saint-Gobain Glass, Unilin et Velux. Ces industriels fabriquent en France une large gamme de solutions pour la décarbonation des bâtiments, la sobriété énergétique, l'amélioration du confort, la réduction de la précarité énergétique et, globalement, la diminution des consommations énergétiques des bâtiments. Depuis sa création, notre collectif contribue activement au débat public et à la montée en expertise technique des acteurs dans le domaine de la construction durable et de la rénovation énergétique. Aujourd'hui, les bâtiments représentent encore 43 % de la consommation nationale d'énergie et 23 % des émissions de gaz à effet de serre. Notre travail est donc utile pour développer des politiques ambitieuses et accompagner les filières en vue du déploiement des meilleures pratiques en matière de construction durable et, surtout, de rénovation énergétique.

Plus de 80 % des bâtiments qui existeront en 2050 sont déjà construits, l'enjeu majeur est donc la rénovation massive et performante de ce parc pour réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. L'objectif d'atteindre le niveau BBC en 2050 est inscrit dans plusieurs textes, dont la SNBC ; il nécessite la

mobilisation de tous les acteurs pour rénover environ 700 000 logements par an, un chiffre loin d'être atteint actuellement.

La stratégie nationale bas-carbone repose sur trois piliers. Le premier est la sobriété énergétique, visant à amplifier massivement les efforts de rénovation pour atteindre le niveau BBC en 2050 ; le deuxième promeut l'usage d'équipements énergétiques à haut rendement ; le troisième s'attache à la décarbonation et incite au remplacement rapide des énergies fossiles par des énergies bas-carbone, renouvelables ou électriques. La combinaison de ces trois piliers est indispensable pour atteindre l'objectif de 2050, comme le rappelle encore le Haut Conseil pour le climat dans son rapport de novembre 2020. Ainsi, le premier pilier, la sobriété énergétique, permettrait d'économiser une quantité d'énergie supérieure à la production annuelle d'électricité nucléaire en France. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les actions des membres de notre collectif : la réduction des consommations d'énergie du parc existant, en particulier par le chauffage, qui en représente 70 %, passe par des efforts d'isolation, de manière à limiter considérablement les appels de puissance sur le réseau et à stabiliser la demande d'énergie. La rénovation, en privilégiant la sobriété énergétique grâce à l'isolation, permet à la fois de réduire la consommation d'énergie, d'améliorer le confort et la qualité sanitaire des bâtiments, de diminuer durablement les émissions de gaz à effet de serre et de mieux gérer les réseaux, notamment électriques.

Notre association a contribué à ces enjeux, notamment en créant le collectif Effinergie, avec le soutien de Régions de France. Membre fondateur et actif, nous travaillons étroitement avec les régions pour mettre en place des politiques ambitieuses de rénovation énergétique. Isolons la Terre contre le CO₂ propose ainsi une importante base d'études et de contributions au débat public, disponible sur son site et à disposition des politiques, nationaux et territoriaux, pour accélérer la mise en place des plans de rénovation.

Pour autant, comme industriels, nous avons subi des fluctuations importantes et destructrices de valeur, s'agissant de l'aide à la rénovation énergétique. Nous appelons donc à retrouver une constance dans les orientations de politique publique dans ce domaine.

Nous souhaitons, premièrement, redonner une ambition importante aux dispositifs d'aide à la rénovation énergétique, en particulier à MaPrimeRénov' et aux certificats d'économie d'énergie (CEE). MaPrimeRénov', avec ses 2,5 milliards d'euros de dépenses publiques annuelles, apparaît comme étant en décalage avec le coût des compensations de l'augmentation des prix de l'énergie : le bouclier tarifaire est estimé à 44 milliards d'euros pour 2023 et les chèques énergie à un milliard d'euros additionnels. Ces deux dépenses, certes nécessaires, ne préparent pas l'avenir par la réduction de la consommation d'énergie et de la facture énergétique des Français. Nous appelons donc à une augmentation progressive des investissements dans la rénovation énergétique *via* MaPrimeRénov'. Concernant les CEE, nous rencontrons un problème de calibrage du niveau d'ambition et d'obligation de ce dispositif. Malgré un premier correctif, l'ambition de la cinquième période des CEE reste insuffisante. Alors que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) prévoyait un objectif de cours au mégawattheure entre 8 et 10 euros pour les CEE standards et entre 10 et 14 euros pour les certificats dédiés aux ménages en précarité énergétique, les cours actuels sont inférieurs à 8 euros, en stagnation, voire en baisse. Le marché des CEE reste atone en matière de production de travaux de rénovation énergétique et ne joue donc pas son rôle de moteur en complément de MaPrimeRénov', contrairement à ce qui s'était produit à la fin de la quatrième période. Nous demandons donc d'abord de redynamiser ces deux dispositifs, qui sont complémentaires et essentiels pour accélérer la structuration des professions et massifier la rénovation énergétique globale et performante.

Deuxièmement, il nous semble primordial de prioriser la réduction du besoin en énergie sur la décarbonation, ce qui se fait principalement par l'isolation des bâtiments. Comme le dit l'adage, l'énergie la plus propre et la moins chère est celle que l'on ne consomme pas. Or l'isolation des parois opaques et vitrées et la ventilation représentent les deux tiers des travaux de rénovation énergétique nécessaires dans une rénovation globale. La loi du 22 août 2021 dite Climat et résilience précise les six gestes de travaux à réaliser : isolation des planchers, des murs et de la toiture, remplacement des menuiseries, mise en place d'un équipement de ventilation et remplacement des équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire. Notre collectif est impliqué dans les cinq premières actions, directement liées à la sobriété énergétique. Nous souhaitons donc que ces travaux soient prioritaires dans les dispositifs d'aide à la rénovation énergétique. Ils ne doivent pas, en outre, être menés de manière incohérente. Nous avons également subi les conséquences des actions isolées et nous souhaitons en prendre le contrepied : il s'agit maintenant de déployer des parcours de rénovation énergétique performants sur l'ensemble du parc existant, comprenant les six actions mentionnées précédemment. Ceux-ci doivent, à notre sens, démarrer systématiquement par des travaux d'isolation de l'enveloppe pour tous les bâtiments qui n'en bénéficient pas, avant de conduire au remplacement des équipements existants par les plus performants et les plus décarbonés du marché, comme les pompes à chaleur et les chaudières à bois. Actuellement, 70 % des fonds de MaPrimeRénov' sont attribués à des remplacements d'équipements, ce qui est contraire à l'objectif de rénovation énergétique complète pour 2050. Nous travaillons activement sur ces parcours de rénovation performants qui, selon nous, devraient guider les recommandations des futurs Accompagnateurs Rénov', et à jaloner les étapes de la rénovation en une, deux ou trois phases, accompagnées d'une allocation progressive des aides publiques.

Enfin, troisièmement, nous sommes conscients que les incitations auront leurs limites et que le marché de la rénovation énergétique doit se développer par lui-même. Nous prônons donc un juste équilibre entre incitations et obligations progressives planifiées, afin que chaque propriétaire puisse s'engager à long terme et anticiper les travaux de rénovation. Nous soutenons ainsi le calendrier d'interdiction progressive de la mise en location des passoires thermiques et des logements les plus dégradés, ainsi que l'interdiction progressive de mise en vente, pour inciter les propriétaires à entreprendre des travaux de rénovation dès que possible, avec la conscience de l'obsolescence programmée du parc immobilier énergivore.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Il nous semblait essentiel pour cette commission d'enquête de vous auditionner, ayant déjà entendu les différents ministres en charge ces dix dernières années et d'autres acteurs. Votre expérience en tant que fabricants de matériaux et vos retours sur les politiques publiques sont précieux.

Ma première question concerne votre implication dans lesdites politiques publiques, notamment depuis le Grenelle de l'environnement. Avez-vous été associés à ces orientations et réorientations ? Si oui, comment ? Selon vous, ces orientations vont-elles dans le bon sens ?

Je m'intéresse aussi à votre lien avec les matériaux biosourcés, qui sont le sujet de notre prochaine table ronde. Comment vos entreprises se positionnent-elles par rapport à ces matériaux, notamment dans le contexte de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) qui les favorise ? Travaillez-vous sur des évolutions dans ce sens, par exemple sur l'intégration de liants végétaux à la laine de verre ?

Je souhaite également aborder la question du cycle de vie des matériaux que nous utilisons pour l'isolation. Comment considérez-vous leur durabilité, leur impact carbone, leur recyclabilité et leur réutilisabilité ? Comment vous assurez-vous que nous ne nous retrouvons pas avec des matériaux à fort impact environnemental à long terme ?

Cela me conduit à aborder la question des normes et des avis techniques. Comment se déroule le processus pour qu'un procédé comme celui que vous avez présenté soit normalisé ? Quel est votre avis sur cette procédure ?

Ensuite, j'aimerais discuter du DPE, le diagnostic de performance énergétique, un élément central des politiques publiques. Une nouvelle formule est lancée, dont nous attendons de constater l'impact. Le DPE est notamment utilisé pour déterminer les interdictions de location et pourrait l'être pour les ventes. Quel est votre avis à ce sujet ? Avez-vous été associés à l'élaboration et aux études sur le DPE, concernant notamment les caractéristiques d'isolation ?

Enfin, parlons de la qualité des travaux. En tant que fabricants et vendeurs de matériaux, vous êtes sûrement au courant des retours sur la qualité de réalisation. Le label RGE (reconnu garant de l'environnement) joue un rôle important pour qualifier les entreprises ; pour autant, l'isolation d'un bâtiment ne suffit pas, il faut que les travaux soient réalisés correctement. Quel est votre avis sur le contrôle de leur qualité ? Le label suffit-il ou faudrait-il des contrôles plus directs en fin de chantier ?

M. Philippe Boussemart. – S'agissant des contrôles, aujourd'hui, la majorité des travaux sont réalisés par des entreprises de qualité et les maîtres d'ouvrage sont généralement satisfaits. S'il existe malheureusement quelques exceptions, n'oublions pas que 95 % à 97 % des chantiers se déroulent correctement. Nous avons réfléchi aux contrôles au sein de notre association, lors de nos discussions avec le Pôle national des CEE (PNCEE). Nous avons émis une proposition simple : lorsque l'on réalise des travaux électriques à domicile, un contrôle est requis et un Consuel intervient pour remettre en route l'installation électrique ; pourquoi ne pas mettre en place une filière similaire pour la rénovation énergétique, qu'il s'agisse d'une rénovation globale ou d'un geste simple ? Celle-ci permettrait de s'assurer que les travaux ont été réalisés correctement et qu'ils emportent des économies d'énergie ainsi qu'une amélioration de la performance énergétique. On pourrait imaginer un contrôle à la fin des travaux et un autre un an après, pour contrôler la consommation énergétique. Je suis très satisfait de voir cette suggestion revenir à l'ordre du jour, car une telle évolution pourrait aider et rassurer les maîtres d'ouvrage, notamment les particuliers, qui peuvent ressentir une certaine anxiété à ce sujet. Un système de contrôle pourrait rassurer et agir comme un élément déclencheur des travaux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Pourquoi n'avons-nous pas encore mis en place un tel contrôle ? Existe-t-il des blocages à ce sujet ?

M. Philippe Boussemart. – Cela nécessite la création d'une filière et la mobilisation des acteurs concernés, peut-être dans le cadre du DPE, en impliquant les bureaux de contrôle. On connaît le volume de travaux de rénovation énergétique ; il est donc possible d'évaluer les besoins en main-d'œuvre pour réaliser un, deux ou trois contrôles par jour ou par chantier, mais nous n'avons pas encore travaillé à dimensionner une telle filière avec les acteurs concernés.

Concernant la recyclabilité, les industriels ont mis en place des processus de recyclage et de récupération des déchets de chantier, en particulier des isolants. Avant même que la loi du 10 février 2020 dite loi Agec les y oblige, ils avaient créé des filières à cette fin. Aujourd'hui, tous les produits et isolants que nous utilisons sont recyclables à l'infini.

Ensuite, depuis le 1^{er} mai 2023, la même loi nous soumet à la responsabilité élargie du producteur (REP) sur les produits de construction et sur les matériaux du bâtiment. Progressivement, toutes les entreprises du bâtiment pourront ainsi déposer gratuitement leurs déchets dans des points de collecte. Cela permettra de recycler plus efficacement les 46 millions de tonnes de déchets générés annuellement par la filière. La mise en place de la REP bâtiments a donc été bien accueillie par les industriels du secteur.

Mme Élisabeth Bardet. – S'agissant de l'isolation et de l'utilisation de laines minérales, ces produits sont constitués à 95 % de matières naturelles. Des liants sont en effet utilisés pour former des panneaux, et les industriels ont depuis longtemps fait évoluer leur composition, passant de produits pétrosourcés à des produits biosourcés. Il s'agit là d'un résultat de la recherche et développement mené par les industries du syndicat, qui ont introduit ces produits sur le marché depuis de nombreuses années.

En matière de recyclabilité, les industriels des isolants en laine minérale proposent déjà le recyclage des déchets générés par les chantiers et des déchets de déconstruction. Nous n'avons pas attendu la loi Agec et nous avons mis en place un cycle de recyclabilité complète. Je disais, dans mon propos liminaire, que la part des contenus recyclés s'établissait entre 50 % et 80 %, cela inclut à la fois des laines de verre et de roche, qui reviennent dans le processus industriel et sont réincorporées dans le processus de fabrication, et d'autres matières premières, issues d'autres filières et qui sont réutilisées dans notre industrie. Le bio, à cet égard, n'apporte pas toutes les garanties, car c'est une matière vivante.

Nos produits sont certifiés par l'Acermi, l'association pour la certification des matériaux isolants, selon un référentiel qui existe depuis 50 ans et qui garantit à nos clients la performance de nos produits. Des tiers indépendants font des prélèvements sur nos sites de production ; ils apprécient les caractéristiques des isolants : la résistance thermique, la compression mécanique, le comportement face à l'eau et la respirabilité, etc. Après cette certification interviennent les avis techniques, qui sont une appréciation globale des produits dans leur système. Tous les isolants en laine minérale manufacturée sont ainsi certifiés et dotés d'un avis technique, selon des référentiels adaptés à chaque catégorie d'isolants.

Je voudrais revenir sur vos propos sur la durabilité des isolants en laine minérale manufacturée : celle-ci est nettement supérieure aux 20 ou 25 ans que vous évoquez. Les industriels garantissent plutôt des durées de vie de 40 ans, voire davantage. Ainsi, les isolants trouvés sur le chantier de rénovation de l'aéroport de Copenhague étaient proches de leur état initial, alors qu'ils dataient de 60 ans environ. Les isolants en laines minérales manufacturées sont donc des produits durables, naturels, sans adjuvants ni additifs, et c'est peut-être d'ailleurs ce qui leur confère leur performance.

M. Olivier Servant. – Je rejoins les propos de Mme Bardet. L'un des membres du collectif Isolons la Terre a mesuré la performance des produits récupérés dans des combles de maisons individuelles datant des années 70 : les isolants en laine de verre étaient toujours aussi performants ! Ces produits ont une durée de vie bien supérieure à 20 ou 25 ans, dès lors qu'il n'y a pas d'agression physique, qu'elle soit mécanique ou liée à l'humidité.

On peut facilement mesurer, avec un moteur de calcul comme celui utilisé pour réaliser le DPE, le bilan carbone d'une isolation, en évaluant la quantité de CO₂ nécessaire pour fabriquer les matériaux, qui figure dans les fiches de déclaration environnementale et sanitaire, et la comparer aux économies de CO₂ générées. L'isolant est rentabilisé sur le plan du bilan carbone en à peine quelques semaines, alors que l'isolation durera des dizaines d'années ! Pour la décarbonation du bâti existant, l'essentiel est donc de réaliser une isolation performante : le choix du système isolant a une influence très faible sur le bilan carbone du bâtiment en rénovation.

Nous avons salué les évolutions du DPE, qui est resté longtemps insuffisamment fiable. L'évolution était nécessaire. Il reste des axes d'amélioration : sur l'évaluation des performances et sur sa précision, sur l'homogénéité de la réalisation des DPE par les diagnostiqueurs, et sur la formation de ces derniers. La méthode de calcul retenue pour procéder à l'évaluation des biens immobiliers est relativement sommaire : il s'agit d'une évaluation à la louche, qui permet de repérer les deux extrêmes – les bâtiments à basse consommation d'un côté, et les passoires thermiques, d'un autre –, mais qui ne permet pas de fournir des éléments assez précis pour choisir une solution d'isolation technique. Le DPE ne tient pas compte des consommations réelles d'énergie et est empreint de choix méthodologiques, notamment quant aux coefficients de conversion de l'énergie primaire, de conversion du CO₂ en énergie. Nous sommes donc dubitatifs sur la capacité du DPE à rendre compte de la réalité du fonctionnement d'une passoire énergétique. Est-il vraiment nécessaire de passer par un tiers diagnostiqueur pour savoir si un mur ou une toiture sont isolés ou non ? Nous avons milité pour que, outre les classes énergétiques, figure sur la 2^e page du DPE une évaluation du niveau d'isolation de l'enveloppe du bâtiment, paroi par paroi.

On retrouve ces éléments sur l'isolation de l'enveloppe dans le label Bâtiment basse consommation (BBC), sur lequel le collectif Effinergie a travaillé : une obligation d'isolation en plus d'une obligation de performance énergétique et environnementale globale, comme pour les bâtiments neufs, puisque la RE 2020 comprend trois parties : une partie sur la sobriété énergétique, avec un coefficient qui traduit le besoin en énergie du bâtiment, une autre sur la consommation en énergie du bâtiment, et une dernière partie sur les émissions de carbone et au confort l'été. Il y a donc bien une obligation de sobriété énergétique dans le neuf ; dans l'ancien, celle-ci est plus reflétée par la 2^e page du DPE sur l'isolation de l'enveloppe que par la classe énergétique, qui fluctue en fonction du rendement des équipements, des différents coefficients de conversion, etc.

Vous posiez par ailleurs la question de notre implication dans l'élaboration des dispositifs d'accompagnement de la rénovation. Nous avons contribué au débat, mais force est de constater que l'écoute a été faible... Ainsi l'AIMCC et certains délégataires de certificats d'économie d'énergie avaient alerté sur une surproduction des C2E en fin de 4^e période, en vain. Cette surproduction n'a pas été prise en compte et il a fallu un retrait de 600 térawattheures à l'été 2022, pour un coût estimé à environ 4 milliards d'euros. Le taux de reprise de nos propositions n'est guère élevé...

Autre exemple, dès 2013, le *think tank* The Shift Project proposait la mise en place de parcours de rénovation énergétique cohérents, pour rénover et réduire la consommation. Nous proposons qu'il figure dans la 2^e partie du DPE. Nous avons créé une association, Expérience P2E, pour expérimenter ces passeports de rénovation énergétique. Elle regroupait The Shift Project, le Cercle Promodul, EDF, Schneider Electric, Saint-Gobain, et des collectivités. Ils ont expérimenté ce mécanisme entre 2016 et 2019 et remis leurs conclusions en 2020. Celles-ci valident l'intérêt de ces passeports pour réaliser des

rénovations et des travaux cohérents. Cette expérience a permis de fournir un outil, des formations pour un certain nombre d'auditeurs, de réaliser un guide de bonnes pratiques, etc. Voilà un exemple d'action validée par le terrain que nous souhaitons défendre dans les évolutions des aides publiques.

M. Jean-Claude Barbant. – J'irai dans le sens de mes prédécesseurs. En un mot, je dirai : « Des progrès, mais peut mieux faire ! » Des progrès sont possibles en termes d'écoute et d'association des industriels à la définition des politiques publiques, à la mise en place des outils, des accompagnements. Le DPE reste perfectible. Il conviendrait d'augmenter les contrôles, car un certain nombre de travaux sont déficients. Les labels RGE sont très compliqués à mettre en œuvre pour les entreprises artisanales. Il conviendrait de les simplifier.

La normalisation évolue, lentement certes, mais il est normal que les normes évoluent moins vite que les techniques, car il faut veiller à la pertinence des solutions. Prenons l'exemple des ciments bas-carbone. De nouvelles normes ont été introduites pour faciliter l'emploi de ciments bas-carbone dans la construction ; on peut sans doute aller plus loin, mais il faut veiller à la solidité des ouvrages avant d'entériner une solution technique.

M. André Dot. – Je rejoins mes confrères. Nous essayons de rencontrer les pouvoirs publics régulièrement. On nous objecte souvent que nos propositions sont complexes, peu lisibles pour les particuliers, mais sous couvert de simplicité, on risque de verser dans le simplisme et de rater la cible. Certes il est simple de comprendre qu'on peut percevoir une subvention si l'on change sa pompe à chaleur, mais est-ce toujours pertinent ? Non. Attention à ce pas passer à côté du sujet. Il faut prendre le temps de la réflexion pour construire des parcours cohérents.

S'agissant de la recyclabilité, nos entreprises travaillent déjà sur la neutralité carbone et ont des objectifs sur les scopes 1, 2 et 3. C'est le sens de l'histoire. La loi, avec la création des filières à responsabilité élargie des producteurs, impose aux fabricants d'atteindre des taux de collecte et de travailler sur le réemploi. Elle contribue à nous faire avancer dans le bon sens.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Pourriez-vous nous donner votre avis sur les isolants en polystyrène ? Comment estimez-vous leur impact global, leur durabilité ?

M. Philippe Boussemart. – Je ne parlerai que de l'isolation thermique par l'extérieur : les isolants en polystyrène sont utilisés pour rénover entre 78 et 80 % des surfaces. En 2022, la surface rénovée s'est élevée à 17 millions de mètres carrés, dont 79 % en polystyrène, 19 % en laines minérales, et le reste avec d'autres produits, comme des isolants biosourcés.

Le polystyrène est l'isolant le plus économique. Les fabricants cherchent à réduire son empreinte carbone ; ils travaillent ainsi à partir de la biomasse pour développer des produits *mass balance*, mais ces derniers ne sont pas reconnus par la législation française, car on n'arrive pas à tracer exactement la part d'énergie verte qu'ils incluent : c'est problématique, car lorsque le consommateur achète de l'électricité verte, il ne sait pas quelle proportion est réellement verte, et pourtant, la vente d'énergie verte est autorisée. Il conviendrait d'être cohérent. Je ne peux que vous inviter à auditionner l'association des fabricants d'isolants en polystyrène. La durabilité de ces matériaux est de plusieurs dizaines

d'années, comme pour les laines minérales : les premières maisons isolées par l'extérieur en polystyrène l'ont été en Allemagne à partir de 1965 et les isolants sont toujours en place.

M. Olivier Servant. – On utilise le polystyrène expansé, le polystyrène extrudé ou le polyuréthane notamment pour isoler les murs par l'extérieur, mais pas seulement. Selon le cabinet MSI Reports, en 2022, 58 % des surfaces isolées l'ont été avec des laines minérales manufacturées, dont 70 % de laine de verre et 30 % de laine de roche. Environ 30 % des surfaces isolées l'ont été avec des plastiques alvéolaires, catégorie qui regroupe des produits en polystyrène expansé, en polystyrène extrudé et en polyuréthane, selon la répartition suivante : 63 % pour le polystyrène expansé, 32 % pour le polyuréthane et 5 % pour le polystyrène extrudé. Ensuite, les produits d'isolation biosourcés sont utilisés dans 9 % des surfaces isolées. Pour le reste, 3 %, diverses solutions sont employées.

Mme Sabine Drexler. – Le bâti patrimonial devrait-il bénéficier de dérogations ? Les techniques adaptées à ce bâti semblent peu connues et peu accessibles.

Monsieur Boussemart, vous avez dit que 95 % des industriels d'isolation extérieure sont membres de Mur Manteau. Quels sont les autres ?

M. Philippe Boussemart. – Il s'agit notamment d'industriels étrangers qui ne souhaitent pas adhérer à notre association.

M. Olivier Servant. – Depuis une dizaine d'années, de nombreux travaux ont été réalisés pour cartographier les différents types de bâtis en fonction des régions et trouver des combinaisons de solutions techniques d'isolation adaptées au bâti ancien au cas par cas, notamment pour tenir compte des propriétés mécaniques et hygroscopiques de la façade. Des guides de solutions techniques adaptées au bâti local ont été élaborés, pour chaque région, mais sont encore insuffisamment connus. Il convient de mener un effort de diffusion et de formation pour que les entreprises connaissent les solutions les plus pertinentes, pour éviter que des travaux d'isolation n'aboutissent à créer des pathologies dans les façades : il n'est pas pertinent d'utiliser des matériaux qui compriment l'humidité dans la façade si celle-ci se détériore avec l'humidité : inversement, d'autres façades anciennes se détériorent si elles demeurent trop sèches. Il faut s'adapter au cas par cas.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Vous n'avez pas parlé du risque de pénurie de matériaux ?

M. Jean-Claude Barbant. – Il n'y a pas de risque à cet égard, même si des problèmes ponctuels peuvent apparaître, mais les industriels ont assez de matériaux pour tenir les objectifs qui ont été fixés.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Vous estimez que la filière peut répondre à la demande de massification des travaux de rénovation énergétique. Il n'y a pas de problème de formation du personnel ?

M. Jean-Claude Barbant. – La filière peut répondre à la demande. Nos entreprises ont le savoir-faire. Les besoins en main-d'œuvre sont un souci constant, mais qui n'est pas propre à notre secteur. Des pénuries ponctuelles de certains produits importés peuvent sans doute apparaître ici ou là, mais, dans l'ensemble, nous ne sommes pas inquiets.

M. Philippe Boussemart. – Les industriels détenteurs de systèmes d'isolation thermique par l'extérieur disposent de centres de formation certifiés qui sont pleins et dans

lesquels ils forment des compagnons ou des ouvriers. Ils interviennent aussi dans des centres de formation pour apprentis ou dans les lycées professionnels. Les syndicats professionnels s'efforcent de rendre le secteur attractif, car il est vrai que, dans le secteur du bâtiment, le nombre d'ouvriers qui partent à la retraite est plus élevé que le nombre de jeunes qui cherchent à y rentrer ; mais la filière réalise un effort important de formation.

Mme Élisabeth Bardet. – Les fabricants d'isolants en laines minérales doivent plutôt, en ce moment, gérer des arrêts de lignes de production, car le marché de la construction neuve baisse. Ils subissent aussi le contrecoup de la politique de *stop and go* concernant les aides à la rénovation énergétique. Néanmoins ils continuent à investir pour développer leurs capacités. Il n'y a donc pas de pénurie.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Ils ont besoin de stabilité !

Mme Élisabeth Bardet. – Absolument.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous remercie.

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

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

Audition de M. Benoit Bazin, directeur général de Saint-Gobain

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de M. Benoit Bazin, directeur général de Saint-Gobain. Vous avez commencé votre carrière au ministère de l'économie et des finances au sein de la direction du trésor. Vous avez rejoint Saint-Gobain il y a 25 ans. Au sein du groupe Saint-Gobain, vous avez été - entre autres - directeur du plan, directeur financier, directeur général adjoint en charge notamment du pôle Distribution bâtiment puis du pôle Produits pour la construction. Plus récemment, vous avez été directeur général délégué avec des fonctions opérationnelles pour l'ensemble du groupe ainsi que sur l'innovation, et depuis un peu moins de deux ans vous êtes directeur général du groupe.

Saint-Gobain est un acteur majeur de la filière de la construction et de la rénovation et, c'est à ce titre que nous avons voulu vous entendre. Le groupe Saint-Gobain conçoit, produit et distribue en effet des matériaux et propose des services dans les secteurs des infrastructures, de l'habitat et du bâtiment ainsi que de l'industrie, notamment des transports. Vous pourrez d'ailleurs revenir sur l'ensemble des activités de Saint-Gobain qui sont précisément liées à la rénovation énergétique des logements. Comment à cet égard votre entreprise entend relever le défi de la massification et de l'accélération des rénovations de logement ? Quel regard portez-vous sur l'organisation de la filière et sur sa capacité d'absorber la hausse du nombre de rénovations ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils favoriser une montée en puissance de la filière ? Jugez-vous les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des logements pertinents et efficaces ? Dans quelle direction

faudrait-il selon vous les faire évoluer ? Dans une interview récente à France Info¹, vous avez ainsi préconisé une nouvelle politique stratégique de la rénovation énergétique, accompagnée d'un changement d'ordre de grandeur dans la lutte contre les passoires thermiques, en demandant à « faire quatre ou fois cinq plus pour MaPrimeRenov' et à la cibler sur les logements F et G ». Vous nous préciserez votre vision, notamment en termes d'impact financier.

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 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

M. Benoit Bazin lève la main droite et dit « Je le jure ».

Monsieur, vous avez la parole, puis le rapporteur et les membres de la commission pourront vous poser des questions.

M. Benoit Bazin, directeur général de Saint-Gobain. – Je vous remercie d'offrir au groupe Saint-Gobain l'opportunité de témoigner devant votre commission d'enquête. Depuis deux ans, j'ai également pris la responsabilité du contrat stratégique de la filière Industrie de construction. Il est vrai que l'essentiel de notre activité est autour de la construction, notamment résidentielle. Une part importante, d'environ 50 %, porte sur la rénovation des bâtiments qui n'est pas seulement énergétique. Saint-Gobain s'est transformé il y a quatre ans sous ma responsabilité passant d'une organisation par ligne de produits mondiale à une organisation par pays, chacun ayant la capacité de mettre en œuvre un ensemble de systèmes, une solution et non plus un produit isolément. Nous disposons d'une offre large pour répondre aux enjeux de construction durable et notamment de rénovation. Désormais organisés par pays et dans un monde de la construction qui est par nature locale, les produits ne voyagent pas. Ce que nous fabriquons en France est distribué en France. La présence du groupe est importante en France, de l'ordre de 38 000 salariés et 2 000 points de vente auprès des artisans du bâtiment (Point.P, Cedeo...). Nous sommes ainsi dans le *B to B* auprès des professionnels et nous disposons de 88 usines de fabrication de matériaux en France pour le marché français. Je suis, comme mes prédécesseurs à Saint-Gobain, très attaché à la souveraineté industrielle et au poids économique de notre pays.

En propos liminaire, je vais vous donner ma vision du monde de la construction et notamment de la rénovation. Aujourd'hui, le sujet du logement en France est une préoccupation cruciale et urgente de millions de Français. C'est vrai à cause des factures d'énergie dont l'explosion a été en partie contenue par le bouclier tarifaire. C'est vrai également avec le manque de logements neufs, pour des raisons notamment liées aux taux d'intérêt. Il y a 2,3 millions de Français sur des listes d'attente pour un logement social. Il y a une urgence que les différents acteurs de la construction font remonter depuis bientôt deux

¹ www.francetvinfo.fr/replay-radio/l-interview-eco/renovation-energetique-le-directeur-general-de-saint-gobain-demande-un-plan-marshall-pour-lutter-contre-les-passoires-thermiques_5789687.html.

ans auprès des différents responsables. Dans ce contexte, il faut tout faire pour redonner aux Français un pouvoir d'habiter. Il faut éviter d'opposer la transition écologique avec la capacité de se loger. Il faut réconcilier la France avec tous ces enjeux. Je vois un risque majeur remonter. Le logement est un élément essentiel de la transition écologique et climatique. Et, si on sort les gens du marché du logement, on va créer de l'angoisse. Il faut rappeler qu'un logement, un bâtiment n'est pas qu'une question technique. C'est un lieu d'habitation, de travail, d'éducation, de soins... C'est un lieu de bien-être où l'on va pouvoir gagner en productivité et assurer la croissance de notre pays. En fait le bâtiment est la pierre angulaire du quotidien de tous nos concitoyens. Le bâtiment est un lieu qui a une très forte utilité sociale. Aujourd'hui, nous sommes en crise mais nous connaissons les solutions qui peuvent apporter beaucoup en termes de travail, de plein emploi, de réindustrialisation, de transition écologique. Ce contexte est au cœur d'une triple crise sociale, énergétique et écologique.

J'ai à plusieurs reprises parlé d'un « Plan Marshall » de la rénovation énergétique. Tout d'abord, je pense qu'il faut se projeter sur dix ans. Puis, il faut commencer par traiter les gens qui en ont le plus besoin, je donnerai la priorité aux logements classés F et G, soit 5,2 millions de logements ou « passoires thermiques ». Les propriétaires ou locataires de ces logements sont souvent en situation de précarité sociale à cause de la précarité énergétique. Ils représentent, d'un point de vue climatique, 70 % des émissions de CO₂. Le comité scientifique et technique du bâtiment en a fait la carte. L'identification de ces logements a été réalisée. Le but d'une entreprise est de cibler les efforts là où il y en a le plus besoin.

Deuxièmement, il est souhaitable de se positionner dans une relation globale et performante dès que c'est possible et de s'engager dans le bon ordre dans un parcours multi-étapes de rénovation globale. On ne peut pas imposer à tout le monde d'avoir les moyens et la capacité de faire instantanément une restauration globale mais il est possible d'utiliser un passeport rénovation précisant les étapes et les échéances avec aussi éventuellement une progressivité des aides.

Il faut naturellement de la stabilité et de la visibilité. Pour MaPrimeRenov', il serait souhaitable de dégager plutôt 10 milliards que 2 milliards et s'engager sur dix ans. Cela donnerait de la visibilité à tous les acteurs. Cela permet aux artisans de s'engager sur des créations d'emplois locaux. On en a créé 100 000 au cours des deux dernières années. Il est dès lors possible d'avoir une visibilité sur les mécanismes pendant dix ans. De la même façon, je pense qu'il faut coordonner MaPrimeRenov' avec le dispositif des certificats d'économie d'énergie (C2E), mécanisme relativement indolore car il fait appel aux « obligés » énergéticiens. Il n'y a pas eu de hausse des C2E d'une phase à l'autre. On avait pris de l'avance. Il vaut mieux multiplier par deux le montant que d'ajouter 30 % à une somme dont l'essentiel a déjà été consommé dans la période antérieure. En résumé, une plus grande stabilité et visibilité sur d'autres ordres de grandeur et se donner les moyens à raison de 500 000 bâtiments F ou G par an de traiter sur 10 ans les 5 millions de passoires énergétiques ! Se pose également la question des DPE (diagnostics de performance énergétique) avec cette nouvelle obligation que l'on va voir arriver en 2025 ou en 2028 sur les locations. Si on ne fait rien, ce sont potentiellement des logements qui deviendront « hors marché » ou en difficulté d'ici quelques années. Je suis favorable à un ciblage très fléché et à une stabilité avec des moyens plus importants. Je crois que le logement rapporte à l'État environ 100 milliards d'euros par an. Si on considère que le logement est une priorité car c'est le quotidien des Français, c'est la productivité du pays, c'est un outil de croissance, on devrait passer à d'autres ordres de grandeur sur certains mécanismes, que ce soit MaPrimeRenov' ou le C2E. Naturellement, il faut que les bâtiments publics soient exemplaires.

Voilà les paramètres que je voulais mettre en avant dans ce plan Marshall avec toute une filière qui est capable de s'engager.

Le bâtiment représente 40 % des émissions de gaz à effet de serre. La meilleure énergie est celle que l'on ne dépense pas. Le bâtiment est un élément clé de la souveraineté énergétique de notre pays. 44 % de l'énergie de notre pays est dépensé pour les bâtiments publics et privés. Si on économise 10 %, c'est sept tranches nucléaires que l'on économise instantanément. En plus du sujet social, il y a un sujet de stratégie énergétique et d'indépendance énergétique.

Il faut prendre en compte la notion de confort d'usage des bâtiments. L'utilité sociale que j'ai évoquée avec les passoires thermiques, c'est la santé, la qualité de vie. C'est vrai également pour les bâtiments publics. On a édité un Livre blanc au Benelux où on a corrélé l'absentéisme des professeurs avec l'acoustique d'une salle de classe. C'est également le cas pour les hôpitaux publics. Le bâtiment doit être également perçu en termes d'utilité sociale comme une forme de respect et de dignité de l'outil de travail que l'on met à la disposition de professions comme les soignants et les enseignants, leurs bâtiments représentant 70 % des dépenses d'énergie des bâtiments publics. En outre, on connaît la difficulté que l'on a à attirer des compétences dans ces professions exigeantes.

Concernant la rénovation globale et performante des bâtiments, il est possible de diviser par cinq la consommation énergétique d'un logement et par 12 l'émission de CO₂. Nous avons lancé pour nos collaborateurs un programme concernant la neutralité carbone. Saint-Gobain s'est engagé à être neutre en carbone en 2050. Nous avons baissé de 42 % notre intensité carbone en cinq ans de 2017 à 2022, et de 23 % l'émission totale de gaz à effet de serre dans le monde. La construction durable est au cœur de la stratégie du Groupe. Nous avons mobilisé nos équipes et sur les 1 000 collaborateurs qui ont eu accès à ce programme « Agir durablement », on a baissé de 60 % leur facture énergétique. Donc, la solution technique existe. Pour autant, cette rénovation globale n'est pas toujours accessible à tout le monde, pour des raisons financières ou de compétences. Dans les soutiens financiers, il faut à la fois préserver des « mono gestes » et les inscrire dans un parcours de rénovation « multi-gestes », dans un passeport rénovation. Il faudrait une gradation des soutiens selon les gestes effectués, avec une incitation à continuer le parcours de rénovation. Même s'il est critiqué, il faut s'appuyer sur le DPE. Beaucoup de pays européens nous envient ce mécanisme avec cette notion de *minimum energy efficiency*, ou principe de diagnostic de performance énergétique minimale d'un bâtiment. C'est un mécanisme qui a une bonne visibilité mais qu'il faut encore améliorer. Cela reste un bon outil sur lequel s'appuyer. Je suis favorable au parcours de rénovation énergétique. Il existe des recommandations. Les principales déperditions d'énergie sont dues aux toits et aux combles. Il faut commencer par cela. Cela représente 30 % des déperditions. Ensuite, il faut traiter la façade et les menuiseries. Cela représente 20 %. Puis, on termine par le sol et enfin le système de chauffage. Il faut faire les choses dans le bon ordre. Une pompe à chaleur dans une maison mal isolée ne sert à rien. C'est comme rouler les fenêtres ouvertes avec la climatisation à fond ! Malheureusement les politiques publiques ont tué près de 80 % des soutiens aux mécanismes d'isolation et 70 % de MaPrimeRenov' est partie en effet d'aubaine sur la pompe à chaleur. Il faut le corriger vite. Nous avons fermé une usine d'isolation car les volumes se sont effondrés alors qu'il faudrait commencer par isoler le bâtiment. Certains prônent de mettre des capteurs mais il faut le faire quand on a déjà une bonne enveloppe. Le meilleur capteur est, selon moi, le thermomètre quand on est malade. C'est la meilleure approche. Il faut d'abord traiter l'enveloppe du bâtiment, puis changer le système de chauffage et à la fin on optimise les derniers 10 ou 15 %. Il faut de l'éducation sur ces bons parcours.

Concernant la filière, les matériaux de construction existent, ils sont fabriqués en France. En termes d'enjeux de souveraineté industrielle nationale, on a tous les industriels sur notre territoire qui contribuent pour environ 80 milliards d'euros nets de recettes fiscales du pays. Les produits ne voyagent pas. Nous sommes pleinement engagés dans le recyclage des matériaux. La responsabilité élargie des producteurs (REP) est un bon dispositif. On a eu le temps de s'y préparer. La laine de verre de Saint-Gobain est composée à 70 % de matériaux recyclés. Nous avons lancé le premier verre bas carbone, et la première production de plaques zéro carbone a été inaugurée la semaine passée en Norvège.

Les produits biosourcés sont des compléments à des solutions à distance. Il faut les analyser de façon exhaustive sur l'ensemble du cycle de vie au niveau environnemental, à partir des mêmes critères scientifiques que l'on utilise sur tous les produits industriels. Ce sont des compléments d'isolation. Je précise qu'ils doivent recourir à de nombreux produits chimiques, notamment des antifongiques. Leur développement n'est pas la panacée en termes d'empreinte environnementale, surtout la filière bois au regard de la non-compétitivité de la forêt française. Nous n'avons pas de scierie compétitive, donc il n'y a pas de construction de bois compétitive en France. Favoriser le biosourcé sans avoir de filière bois compétitive, pose d'autres problèmes car il faudra aller chercher le bois en Scandinavie ou en Pologne.

Nous côtoyons les artisans et les entreprises du bâtiment. Nous avons 400 000 artisans en compte chez Point.P, Cedeo... qui achètent des produits Saint-Gobain. Je fais confiance à nos clients. Une grande majorité est travailleuse et compétente. Il faut leur permettre d'être qualifiés sur le chantier. Je pense souhaitable de recevoir la qualification RGE sur le chantier plutôt que sur une étude théorique. De même, nous serons déqualifiés en cas de pont thermique ou de malfaçon. Il y a matière, en gardant le principe du RGE, de fluidifier le dispositif de qualification des artisans qui est encore très chargé.

Concernant la filière, il y a une clarification urgente et indispensable à effectuer sur les missions et des responsabilités des différents organismes publics et de l'État. Je pense qu'il faut un guichet unique. À l'heure actuelle, il est impossible de s'y retrouver dans le maquis des aides. Le plus simple serait de passer par la mairie où chacun peut s'identifier facilement. Ça doit être le point d'entrée. Dans le monde médical et fiscal, tout est digitalisé depuis longtemps. Il faut se donner les moyens de digitaliser les aides dans ce domaine. J'ai suggéré, dans le cadre de France 2030, « Rénov'lib » en matière de rénovation énergétique, sur le modèle de Doctolib. Un particulier ou un artisan a trop de mal à s'y retrouver. Il faudrait une plateforme numérique pour toutes ces aides avec une entrée unique par la mairie. Les intercommunalités et les régions disposent de beaucoup de puissance en regroupant la rénovation de quartiers entiers et peuvent entrer dans une logique d'investissement en rendant la ville plus attractive.

Au total, je suis très positif. Il faut un pilotage ferme, de long terme et stratégique des politiques publiques. S'agissant des financements, le logement et la construction rapportent 100 milliards d'euros à l'État. J'ai été choqué par le bouclier tarifaire l'année passée qui était le même pour tout le monde, une partie de la population pouvant payer son énergie plus chère. Ce bouclier ne respectait pas une logique d'investissement. On aurait pu prendre 10 des 40 ou 50 milliards d'euros et les mettre sur MaPrimeRenov' pour les ménages en précarité énergétique et les bâtiments F ou G. Cela aurait été du vrai investissement.

Enfin, il ne faut pas oublier le secteur bancaire. En France, un prêteur immobilier ne s'intéresse pas à ce qu'il finance. Il s'intéresse à votre âge, à votre état de santé et à votre profession. Il ne s'intéresse pas à la qualité du bâti ! Il pourrait se poser la question de la

facture énergétique. Si elle est multipliée par cinq dans un bâtiment qui a une consommation énergétique G, la capacité de remboursement de l'emprunteur va s'amoinrir. Dans une logique d'hypothèque, il va de soi que le prêteur aurait intérêt à un changement de catégorie de G à C ou de D à A car le bâtiment pourra être revendu plus facilement. Je pense qu'il faut mobiliser les banquiers pour que dans de leur portefeuille de prêts immobiliers, une quote-part des emprunts portent sur des biens qui changent de catégorie. Il ne faut pas financer que des biens de catégorie A, B ou C. On pourrait imaginer, si le remboursement se déroule normalement, que le banquier puisse proposer à son client de faire un nouveau geste écologique dans son parcours énergétique, si sa capacité de remboursement est intacte. On pourrait également imaginer pour les ménages des classes moyennes, une déduction des taux d'intérêt sur du financement de rénovation énergétique. Cela s'est déjà fait il y a une quinzaine d'années. Aujourd'hui, la hausse des taux met hors marché de financement un certain nombre de personnes. L'État pourrait abonder sous forme de crédit fiscal sur la déduction de taux d'intérêt fléché sur la rénovation énergétique avec une recharge proposée par le banquier. Si on vise la neutralité carbone en 2050, il faut faire contribuer l'ensemble des acteurs privés solvables, de la même façon que la Caisse des dépôts le fait sur le logement social. La loi du 30 mars 2023 sur le tiers financement apporte aussi des mécanismes nouveaux pour favoriser les travaux de rénovation énergétique. On ne peut pas ignorer le portefeuille immobilier des banquiers en France.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je vous remercie pour vos explications. Il est évident qu'il faut avancer sur la question de la rénovation thermique avec tous les intérêts que cela présente. Malgré une volonté politique avec des ambitions très fortes, un certain consensus depuis le Grenelle de l'environnement et un secteur du bâtiment plutôt volontaire, on constate que cela ne fonctionne pas totalement. Qu'est-ce qui bloque ? Il est nécessaire de mieux cibler les aides sur les bâtiments qui sont des passoires thermiques E, F et G. Cela me semble important. Je partage également l'idée d'une meilleure lisibilité locale afin de mieux orienter les ménages sur le financement et l'accompagnement technique. Il faut aussi simplifier les aides.

Vous avez évoqué le regroupement des C2E et de MaPrimeRenov'. Comment l'imaginez-vous ? Ces deux systèmes sont assez différents et peu lisibles. Comment simplifier les choses ?

Sur la question des matériaux, nous sommes en effet plutôt sur des matériaux locaux, avec un bémol pour le bois que l'on importe en grande quantité et le sable. Que pensez-vous de la mise en place de filières, notamment sur les matériaux biosourcés car ils répondent à un besoin en termes de rénovation, notamment sur le confort d'été. Quelle est votre approche sur ces matériaux ? Avez-vous d'autres filières, parfois très locales qui se mettent en place ? Ça peut être des partenariats très intéressants.

Comment peut-on massifier, appliquer une rénovation importante sur un secteur, raisonner à l'échelle d'un quartier ou sur une typologie de bâtiments ? Comment appliquer des réponses techniques permettant de faire baisser le coût et faciliter l'intervention ?

Enfin, vous nous avez parlé du RGE. Sur la qualité des travaux, notre système actuel donne une labellisation à l'entreprise et à partir de là on considère que les travaux sont correctement réalisés. Nous avons très peu de contrôles en fin de chantier sur le résultat. Or, ce qui est important, c'est le résultat final. Avez-vous un avis sur cette question ?

M. Benoit Bazin. – Pour revenir sur la question fondamentale de lisibilité, je pense que la lisibilité et la stabilité des politiques publiques sont essentielles. Or, on oublie souvent que le bâtiment touche des centaines de milliers de chantiers et d'acteurs. Les solutions techniques existent. Dans l'innovation de rupture, ce qui est difficile, c'est d'agrèger toute cette filière. On ne peut pas faire des zigzags tous les deux ans sur la politique énergétique. Et c'est ce qu'on a fait depuis 10 ans ! On fait une nouvelle réglementation et deux ans après on s'étonne que cela ne marche pas. Mais, il faut un an et demi pour déposer un permis de construire, ensuite un financement, ensuite un chantier. On voit le terme de l'opération quatre à cinq ans plus tard. Or, on change les fléchages tous les deux ans. Même s'il y a beaucoup de bonne volonté, d'énergie et de compétence, cela ne suffit pas. La lisibilité et la stabilité sont indispensables. Nous avons une RE2020 qui va nous emmener jusqu'en 2032 et au-delà. Ne changeons surtout pas. Il faut du temps pour que cette filière se mette en branle. J'ai parfois beaucoup de mal à l'expliquer aux décideurs publics, on parle de centaines de milliers de rénovations chaque année. Le bâtiment a une forte inertie. Nous l'avons vécu. On propose un soutien pour l'isolation des combles, il faut créer une usine, c'est un processus long. Nous avons créé cette usine puis elle a été fermée deux ans après ! Cela a représenté 40 millions d'investissements ! Tout cela parce qu'on fait des zigzags.

Concernant les C2E et MaPrimeRenov', il me semble souhaitable que ce soit le même ministre qui soit en charge des deux aides. Or, ce n'est pas le cas ! Cela semble pourtant tellement évident. Les systèmes de financement ne sont pas les mêmes. Nous n'avons pas les mêmes fléchages. MaPrimeRenov' est partie à fond sur les pompes à chaleur, et à une époque, les C2E n'ont plus pris en charge l'isolation des toits. Dans les recommandations de ces deux dispositifs, on a en fait des injonctions contradictoires. C'est à l'État de résoudre cette question. Politiquement on annonce une augmentation des C2E, mais dans la réalité il n'y a pas eu d'effet d'accélération des C2E entre 2022 et 2025, 30 % ayant été déjà consommé, ces mêmes 30 % n'étant déjà pas à la hauteur du défi de décarbonation des bâtiments sur les 30 prochaines années. Les « obligés » avaient de surcroît déjà accompli ce qu'il fallait dans le précédent système. Pour rendre tout cela lisible, il faut que ce soit sous la responsabilité d'une seule personne. Quand on a transformé Saint-Gobain, là où il y avait six ou sept directeurs par ligne de produits par pays, il y a maintenant un directeur général par pays.

Sur les différents matériaux, je vous rappelle que la laine de verre est un matériau minéral. Les matériaux biosourcés n'existent qu'en France, cela n'existe pas dans les pays nordiques où l'on fait de l'isolation minérale. En fait, nous n'avons pas les mêmes critères techniques et scientifiques pour analyser ces matériaux. Il y a une analyse de cycle de vie dynamique qui favorise les biosourcés parce qu'on ne regarde pas le recyclage de ces matériaux en fin de vie et on favorise, dans le calcul, l'absorption carbone. Veut-on couper du bois, qui est un puits de carbone ou analyser des fiches de déclaration environnementale et sanitaire (FDES) de nos produits ? Quand on fait une analyse scientifique complète, il n'y a rien en faveur des biosourcés. C'est plus un biais, une affinité dans le choix des matériaux qu'une analyse scientifique environnementale en prenant les mêmes critères du début jusqu'à la fin de vie et le recyclage. Sur tous ces sujets, on avance puisque nous avons doublé notre capacité de fibres de bois. Nous sommes très ouverts à toutes ces perspectives. Nous analysons cela comme étant plus une question de goût du marché et selon les localités. Pour nous, ce n'est pas une question de performance et n'oublions pas que dans les biosourcés, il y a beaucoup de matériaux chimiques ! Pour autant ces matériaux existent et se développent. Je regrette, concernant la filière bois, que la forêt française n'ait pas été remembrée et qu'elle ne soit pas compétitive. Je serai très heureux d'avoir des usines de fabrication de matériaux en bois en France. Mais si on doit aller chercher le bois en Pologne ou en Scandinavie, avec les

risques de change, d'approvisionnement et tout le CO₂ que cela représente, ce n'est pas intéressant. Il faut être factuel et technique sur ces sujets. J'attache beaucoup d'importance à l'économie circulaire. Nous avons toujours plaidé pour que la REP ne soit pas différée. Nous avons de nombreuses innovations dans l'industrie sur le recyclage des matériaux. La difficulté n'est pas tant la solution technique mais il faut trouver les effets d'échelle de ces filières de recyclage. Elles se mettent en place. Nous avons 170 points de collecte dans les Point.P avec six ou sept *big bags* pour permettre aux artisans de mettre le PVC, l'aluminium, le plâtre... Sur l'empreinte environnementale des matériaux de construction, il vaut mieux s'attacher à l'économie circulaire que favoriser tel ou tel matériau, sans parler que cela pourrait provoquer de l'inflation. Aujourd'hui, les biosourcés représentent entre 5 % et 7 % des isolants en France. Je ne connais pas de pays, hormis la Belgique, qui conditionne les aides publiques à la partie biosourcée des matériaux. Mais il y a beaucoup de choses à faire sur les multi-matériaux et le recyclage. Je pense que les filières peuvent s'entraider. Il faut garder à l'esprit que la matière d'isolation va consommer entre un et trois mois de CO₂ pour sa fabrication *versus* 50 ans d'économie de CO₂ quand il est inséré dans le bâtiment. La nature de l'isolant ne va pas avoir beaucoup d'incidence par rapport à la performance d'isolation qu'il doit apporter pendant la durée de vie du bâtiment.

Sur la question de la massification, je pense qu'il ne faut pas exagérer la possibilité de massifier la rénovation. Autant il faut le faire sur des bâtiments publics, des écoles, des universités, des hôpitaux où il y a des effets de taille, autant je suis moins favorable dans le résidentiel particulier où chaque logement est différent et où on ne fait pas forcément appel au même professionnel qui est en général un artisan. Seuls un maire ou une intercommunalité peuvent envisager la rénovation d'un quartier dont les logements ont été construits aux mêmes époques et avec une même typologie, décider des incitations à mettre en œuvre et offrir ce programme de rénovation d'une centaine de logements à une trentaine d'artisans. C'est possible de raisonner comme ça quand on a des quartiers assez homogènes mais en général, massifier dans le résidentiel n'est pas simple. Dans ce registre, nous avons toujours regardé la préfabrication, la construction modulaire hors site afin de voir ce qu'elle peut apporter. C'est courant dans les pays nordiques où cela représente de 25 à 30 % de la construction neuve. Je pense que cela peut capter 10 à 15 % du marché, un peu plus dans le neuf que dans la rénovation. Il ne faut pas trop porter d'ambitions sur la massification de la rénovation car on ne sait pas industrialiser la rénovation. Et nous, au quotidien, avec les 2 000 agences de Point.P, nous avons 400 000 artisans qui viennent s'approvisionner pour des chantiers différents. Pour moi, l'idée de massification, c'est plutôt dans la fluidité des aides. C'est ça l'innovation industrielle de rupture massifiée. Une formule simple avec un guichet unique.

Enfin, concernant la qualité des travaux, je pense qu'il faut garder le label RGE. Nous pourrions faire des qualifications sur site. Par exemple, au bout du troisième chantier bien réalisé, vous seriez qualifié RGE. Il y a cette nouvelle profession de diagnostiqueur qui est une bonne idée. Il y a beaucoup de formations à mettre en œuvre pour établir le parcours d'une rénovation performante. On apprend en marchant. Ces diagnostiqueurs sont précieux, ils font une recommandation avant les travaux. À eux de revenir après les travaux pour vérifier. Il faut qu'ils soient bien formés. La vérification *in situ* est très intrusive car il faut aller chez les gens. C'est difficile à mettre en œuvre. Là, je fais appel au bon sens des gens. Après une rénovation, la facture énergétique diminue même s'il y a toujours un effet rebond quatre à cinq ans plus tard. Aujourd'hui, on a froid dans certaines écoles où il fait 12° C ! Une fois isolée, le passage de 12° à 19° C fait dépenser plus d'énergie et tant mieux. L'effet rebond a toujours existé. Quand les antibiotiques n'existaient pas, on mourait à 50 ans, maintenant on a les maladies du grand âge. Je vois l'effet rebond comme une utilité pour notre

pays en termes de productivité, de confort, d'attractivité... Je pense que l'on peut capitaliser sur ces diagnostiqueurs pour vérifier que les travaux ont bien été réalisés comme prévu.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Pouvez-vous nous parler du confort d'été ?

M. Benoit Bazin. – C'est un sujet qui varie selon les régions ! Il s'agit d'une composante importante. Je me réjouis que le plan de rénovation énergétique des écoles annoncé par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Christophe Béchu, réponde, en partie, au problème de canicule. Il faut analyser et raisonner multi-matériaux. Le béton a une inertie beaucoup plus forte que le bois qui transmet la chaleur. Sur cette question, nous avons lancé la construction en terre crue. Nous avons quelques chantiers en région PACA. Cela est favorable au confort d'été. Si on construit en bois, il faut des isolants pour améliorer l'inertie thermique. Le confort d'été introduit une dimension supplémentaire pas toujours simple à gérer. Là aussi, il faut stabiliser le dispositif existant pour que tous les professionnels puissent se l'approprier. Il est possible de rendre le béton bas carbone, lui qui a déjà une bonne inertie thermique. Nous avons investi 4 milliards d'euros sur les quatre dernières années sur la chimie du bâtiment qui permet avec des adjuvants dans le béton de diviser par trois ou quatre la teneur en CO₂ du béton.

Mme Sabine Drexler. – Le bâti patrimonial requiert des matériaux souvent biosourcés qui ont été utilisés à l'époque de la construction. On se rend compte que ce sont souvent ces matériaux qui sont le plus adaptés pour permettre au bâtiment de respirer.

M. Benoit Bazin. – La rénovation des bâtiments patrimoniaux est encore un autre sujet pas toujours facile à appréhender avec l'aspect sur le patrimoine et les bâtiments historiques. Plus simplement sur les bâtiments haussmanniens, l'épaisseur du mur en pierre fait l'inertie thermique, mais il faut changer les fenêtres en reprenant la menuiserie en bois et en mettant du double vitrage performant et isoler les combles. Il existe maintenant du vitrage avec contrôle solaire et du verre électrodynamique. Si un pignon de l'immeuble n'est pas en pierre, il faut une isolation par l'extérieur. Il existe maintenant des matériaux haut de gamme d'isolants sous vide qui permettent de faire une isolation par l'intérieur. Enfin, il faut changer le système de chauffage collectif pour avoir un système plus performant type pompe à chaleur. Puis, si c'est autorisé, on peut toujours végétaliser la façade. Concernant les bâtiments historiques, ce n'est pas le cœur de gamme de Saint-Gobain. Les exigences sont plus élevées et ponctuelles. Si on veut une énergie verte, je pense qu'il faut accepter certains changements ! Je pense que l'urgence climatique est très importante et donc il faut accepter parfois de changer le cadre tel qu'il était il y a 400 ou 500 ans ! Nous avons créé les ateliers Hermès en Normandie. Nous avons fait fabriquer par un artisan local 500 000 briques à partir d'une carrière d'argile. On ne peut pas le faire pour tous les lycées de la région construits il y a un siècle. Il faut trouver un bon compromis économique.

Mme Sabine Drexler. – En vous écoutant, je comprends qu'il existe des matériaux mais nous n'en avons pas toujours connaissance. Il y a un enjeu de communication. Je vois autour de moi des gens qui, pensant bien faire, font en fait n'importe quoi avec des matériaux inadaptés, faute d'information.

M. Benoit Bazin. – Nous sommes présents dans le négoce de matériaux sur toute la France, on vend de l'ardoise en Bretagne et des tuiles en céramique en Paca. On s'adapte aux spécificités locales en termes d'offre et d'esthétique du bâti. On remet en puissance la chaux par exemple qui permet de faire respirer les murs. La stratégie de Saint-Gobain est la

construction légère ou frugale, respectueuse de l'économie circulaire locale. Nous nous éloignons des modes de construction traditionnelle avec des blocs béton et des murs en ciment. Dans beaucoup de pays comme aux États-Unis, au Japon ou en Suède, on a des constructions de type poteau-poutre, respectueux en termes d'acoustique et de thermique. En faisant cela, on divise par deux le poids des matériaux ce qui diminue encore plus le CO₂ de cette construction neuve. Les matériaux sont en plus recyclables. La difficulté est de récupérer le verre ou la laine de verre pour le recycler. Mais c'est recyclable à l'infini. Ce n'est pas le cas de beaucoup de matériaux biosourcés. Je ne sais pas recycler du chanvre, de la laine de mouton ou de la fibre de bois aujourd'hui. Il faut convaincre toute la filière de la construction qui a été formée il y a 30 ans, cela prend du temps.

Un autre sujet porte sur la garantie décennale. On ne peut pas réemployer les matériaux de construction car on n'a pas les assurances. Là on est face à des injonctions contradictoires, faites du réemploi mais on n'a plus de garantie.

Quand on pense rénovation globale, plusieurs artisans interviennent mais aucun ne peut être tenu responsable du travail de l'autre pour passer d'une classification F à C. Il faut peut-être favoriser des groupements d'entreprises provisoires en édictant une coresponsabilité de la bonne qualification du diagnostic. Je suis plutôt optimiste car tout le monde en est conscient. Il faut ensuite garder du bon sens. Le réemploi est possible sous certaines conditions. Ces réflexions sont en cours aujourd'hui.

M. Laurent Burgoa. – Vous avez évoqué un plan Marshall pour les passoires énergétiques. Quel est votre point de vue sur les logements en copropriété ? Malgré les dispositifs existants, il est compliqué pour les pouvoirs publics d'intervenir sur les copropriétés. Avez-vous des propositions pour que l'on soit plus efficient ?

M. Benoit Bazin. – Il faudrait simplifier les règles de majorité au sein de la copropriété. Personnellement, je n'ai pas eu la force de conviction suffisante pour convaincre ma copropriété de changer les fenêtres de la cage d'escalier ! Il est choquant de voir qu'il faut se mettre aux normes pour l'ascenseur tous les trois ans, je caricature, et que pour la partie énergétique, nous n'avons pas ces mêmes contraintes. On bute sur des règles de majorité. Les copropriétés comme les collectivités butent également sur une logique annuelle. Or, on devrait raisonner à cinq ou dix ans. On va être en cash négatif pendant quatre ans puis on va économiser pendant 20 ans sur les charges d'exploitation. Dans les copropriétés, on raisonne souvent en charges annuelles. Il faut rentrer dans une logique pluriannuelle. Il faudrait aussi peut-être établir des normes ou des contraintes à respecter à tel ou tel horizon. Cela valoriserait le bien. On fait souvent le calcul de retour sur investissement de la rénovation d'une maison. Pour une maison type, l'offre de Saint-Gobain comprend environ 32 produits différents livrés par Point.P, on va tourner autour de 250 à 300 euros du m² post-aide. Compte tenu du coût de l'énergie, on a un retour sur investissement de quatre ans sans parler de la revalorisation patrimoniale s'il change de classe. La revalorisation de l'ensemble des appartements est aussi à faire valoir dans une copropriété.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Quand on agit sur la rénovation thermique, d'autres questions se posent sur d'autres aspects. Comment donner une seconde vie à un bâtiment ? Est-il possible de surélever un bâtiment dans le cadre de la réflexion Zéro artificialisation nette ? Avez-vous une réflexion sur ces sujets qui touchent à l'ingénierie du bâtiment ?

M. Benoit Bazin. – Donner une seconde vie à un bâtiment n'est pas simple sauf à le concevoir dès le départ, comme le Village olympique. Changer l'usage d'un bâtiment n'est jamais simple. Et cela peut être coûteux. Les architectes le font de plus en plus. Dans la conception, le numérique est une aide appréciable. Les maquettes numériques peuvent rendre ces opérations abordables en termes de coût et offrir une évolution progressive du bâtiment en termes de destination.

Nous avons observé en Allemagne beaucoup de projets de surélévation. Cela arrive en France pour des contraintes d'artificialisation que vous évoquiez et cela se fait avec une construction légère supportée par des poteaux-bois. On réfléchit à ces rénovations-extensions pour les grandes métropoles et à l'amélioration de l'ensemble de l'habitat. C'est un marché en cours de développement.

Il est très important de continuer à voir le bâtiment comme quelque chose d'essentiel. Les compétences et l'attractivité du bâtiment sont très importantes. Les métiers de la construction sont des métiers modernes qui attirent des jeunes. Saint-Gobain a embauché 6 500 personnes en France. On a un programme de « génération artisan » chez Point.P, on a des écoles du toit, des CFA... Il faut valoriser, auprès de l'Éducation nationale et des jeunes, l'image du bâtiment qui est un métier local dans lequel on vit correctement même si ce sont des métiers très exigeants et engagés, qui apportent beaucoup de bien-être collectif à notre société. La construction est considérée par le Gouvernement sous un angle de réinsertion professionnelle. Or, le bâtiment est bien plus que cela. On observe une image plus moderne, innovante et attractive dans d'autres pays.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Monsieur le Directeur général, je vous remercie de cet échange.

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.

Lundi 22 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

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)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous reprenons nos travaux aujourd'hui en recevant M. Olivier David, chef du service du climat et de l'efficacité énergétique à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Monsieur, depuis 2018, vous dirigez ce service, qui est une division de la DGEC, que vous représentez aujourd'hui. Auparavant, de 2015 à 2018, vous avez été sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables, au sein de la direction de l'énergie, également intégrée à la DGEC.

Votre audition doit nous permettre de mieux comprendre le rôle de la DGEC dans le pilotage de la rénovation énergétique des bâtiments, afin d'atteindre les objectifs que notre pays s'est fixés. Votre direction, placée sous la tutelle conjointe du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la ministre de la transition énergétique, est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique relative à l'énergie, aux matières premières énergétiques, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique.

Plus spécifiquement, la DGEC a pour mission de proposer des mesures favorisant la maîtrise de la demande et l'utilisation rationnelle de l'énergie pour l'ensemble de ses usages, ce qui inclut l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, pour ce qui relève de notre commission d'enquête.

À ce titre, la DGEC est l'administration chargée du suivi des certificats d'économies d'énergie (C2E), qui concentrent les critiques relatives à la fraude et aux malfaçons. Nous aimerions connaître vos positions sur ces critiques ainsi que les améliorations qui ont été mises en œuvre ou que vous envisagez de déployer à l'avenir.

Après presque cinq ans passés à votre poste, vous êtes particulièrement qualifié pour avoir une vision d'ensemble de la politique de rénovation énergétique des bâtiments, de la manière dont sont fixés ses objectifs et dont elle est pilotée. Il nous serait précieux que vous puissiez nous faire part de votre diagnostic et des améliorations que vous souhaiteriez voir aboutir.

Comment la DGEC agit-elle pour favoriser la rénovation énergétique des bâtiments ? Comment cette action s'articule-t-elle avec celle des autres acteurs de la rénovation énergétique ? Cette gouvernance est-elle, selon vous, perfectible ?

Par ailleurs, j'observe que de plus en plus de voix s'élèvent pour demander une dissociation entre la décarbonation de l'énergie consommée, pour atteindre la neutralité carbone et protéger le climat, et l'isolation des bâtiments, afin de lutter contre la précarité énergétique et de limiter la consommation, donc la production d'énergie. Cette dissociation vous semble-t-elle pertinente ?

Enfin, plus généralement, quelle analyse faites-vous des politiques publiques actuelles en matière de rénovation énergétique ? Des améliorations peuvent-elles, selon vous, être apportées afin de rendre plus efficace et d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments ?

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. Elle fera également l'objet d'un compte rendu 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 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 David prête serment.

Monsieur, vous avez la parole pour un propos introductif afin de répondre à ces premières questions. Notre rapporteur ainsi que les membres de notre commission ne manqueront pas, ensuite, de vous en poser d'autres.

M. Olivier David, chef du service du climat et de l'efficacité énergétique à la direction générale de l'énergie et du climat. – Madame la Présidente, mesdames, messieurs les Sénateurs, je vous remercie de votre invitation.

La politique de rénovation énergétique a plusieurs objectifs, ce qui fait toute sa complexité.

Le premier objectif est la baisse des émissions de gaz à effet de serre. Le bâtiment représentant 18 % des émissions de gaz à effet de serre en France, il est essentiel d'agir sur ce secteur afin de réduire les émissions.

Le deuxième objectif est la baisse des consommations d'énergie, objectif qui rejoint celui de réduction des factures d'énergie des ménages, mais aussi des entreprises et des collectivités pour ce qui relève de leurs propres bâtiments.

Un troisième objectif, important et complémentaire des deux précédents, est de lutter contre la précarité énergétique. En la matière, la rénovation des bâtiments des ménages très précaires peut conduire à une augmentation de la consommation énergétique. En effet, ces ménages habitant dans des passoires thermiques ou des logements peu isolés ne consomment que très peu d'énergie avant la rénovation de leurs bâtiments.

Enfin, un dernier objectif de cette politique est celui qui a trait au confort et à l'adaptation au changement climatique des logements. Souvent, le moteur principal des rénovations est non seulement la baisse des émissions des gaz à effet de serre, mais également l'amélioration du confort des logements.

Pour remplir ces objectifs, nous utilisons l'ensemble des outils disponibles. Il s'agit, tout d'abord, d'outils financiers, qui sont très importants. Ainsi, l'ensemble des composantes de MaPrimeRénov' – MaPrimeRénov' pour les propriétaires occupants, MaPrimeRénov' Sérénité, MaPrimeRénov' Copropriétés – représente 2,8 milliards d'euros d'aides par an. Les certificats d'économies d'énergie, dispositif relatif à l'efficacité énergétique, qui est non pas propre à la rénovation des bâtiments, mais universel, représentent 3,7 milliards d'euros dans le secteur du bâtiment, pour les logements et les locaux du secteur tertiaire. Enfin, une aide dont on parle peu est la TVA réduite à un taux de 5,5 % sur les travaux de rénovation, qui représente un coup fiscal de 2 milliards d'euros.

Ces trois outils financiers sont donc divers : un outil fiscal, un outil budgétaire, MaPrimeRénov', et un dispositif extrabudgétaire, les certificats d'économies d'énergie.

Nous disposons ensuite d'outils réglementaires. Ainsi, le décret relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, dit décret tertiaire, rend obligatoire des baisses de consommation d'énergie. Des outils récents sont également disponibles : l'interdiction de location des passoires thermiques, introduites par la loi Climat et résilience, qui entre en vigueur progressivement,

ainsi que l'interdiction d'installer de nouvelles chaudières au fioul, selon un décret entré en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

Enfin, une politique d'information, de conseil et d'accompagnement existe également. En effet, les aides et les obligations ne suffisent pas, des questions relatives à l'accompagnement se posent aussi.

Au sujet de la dichotomie entre baisses des émissions de gaz à effet de serre et baisse des consommations d'énergie, ces deux objectifs sont selon nous liés. L'objectif que nous devons atteindre est bien celui de la neutralité carbone en 2050, qui est en quelque sorte le phare de notre politique énergétique et climatique. Toutefois, pour ce faire, la baisse des consommations d'énergie et la sortie des énergies fossiles – en 2050, l'objectif est de ne plus recourir au fioul ou au gaz naturel pour se chauffer dans le bâtiment – sont indispensables. En effet, réduire les émissions de gaz à effet de serre, cela implique de baisser les consommations d'énergie et, en priorité, celles d'énergies fossiles. Notre politique est donc fondée sur ces deux piliers.

Les objectifs ont, quant à eux, été fixés au niveau européen, déclinés au niveau national, puis récemment revus à la hausse par le paquet *Fit for 55*. Notre précédent objectif, qui était de réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à leur niveau en 1990, est significativement renforcé, puisqu'il consiste à réduire de 55 % les émissions nettes, ce qui nécessite d'accélérer notre politique de rénovation des bâtiments.

Celle-ci porte ses fruits en matière de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, dans le bâtiment, 65 millions de tonnes de CO₂ ont été émises en 2022 et une baisse continue de ces émissions a été observée au cours des dernières années : depuis 2017, ces émissions ont diminué de 22 %, soit à un rythme de 4,5 % par an, proche de celui de 4,6 % nécessaire pour atteindre le précédent objectif. En revanche, la redéfinition à la hausse de l'objectif 2030 nous oblige à accélérer la baisse des émissions de gaz à effet de serre dans le bâtiment, puisque nos émissions doivent être réduites de 45 %, et à atteindre un rythme de réduction de 5,6 % par an.

La politique française est similaire à celle de nos voisins européens et repose sur l'isolation ainsi que sur la sortie des énergies fossiles. Cette politique est difficile à mettre en œuvre dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Le Haut Conseil pour le climat avait publié, voilà un ou deux ans, un rapport comparatif sur ces politiques mises en place au sein des pays européens. Tous les États européens connaissent une même difficulté pour inciter les ménages à engager des travaux de rénovation énergétique et utilisent les mêmes outils d'incitation, d'obligation et d'accompagnement. En France, dans le secteur du logement, nous recourons surtout à l'incitation et peu à l'obligation. Nous étions aussi un peu en retard en matière d'outils d'accompagnement par rapport à l'Allemagne, dotée de dispositifs d'accompagnement des ménages pour une rénovation globale sans doute plus performants que les nôtres. Toutefois, nous essayons d'améliorer cette situation grâce à *Mon Accompagnateur Rénov'*.

À la différence d'un certain nombre de pays européens, une spécificité marquée de la politique française a trait à son caractère social particulièrement fort, qui a été renforcé depuis 2017. Cela concerne le C2E et *MaPrimeRénov'*. Selon les objectifs poursuivis, ce n'est pas forcément le moyen le plus efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, car le niveau d'aides nécessaire au déclenchement d'opérations de rénovation est plus important pour les ménages très modestes que pour les ménages aisés.

Le logement représente deux tiers des émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment et 80 % de ces émissions sont dues au chauffage. En outre, un tiers de ces émissions proviennent du chauffage au fioul et deux tiers d'entre elles du chauffage au gaz. Le chauffage au fioul est réalisé par 2,5 à 2,8 millions de chaudières et engendre 30 % des émissions de gaz à effet de serre, tandis que le chauffage au gaz naturel concerne 12,5 millions de chaudières et produit 60 % des émissions. Dans le secteur du bâtiment, un gisement d'émissions de gaz à effet de serre important est donc lié au chauffage au fioul. Par conséquent, une priorité forte de la politique de rénovation est de sortir du fioul. Nos deux piliers sont de sortir du fioul et d'isoler les bâtiments, en concentrant notre action sur les passoires thermiques classées F et G, qui représentent 17 % du parc de logement. Nous avons donc essayé d'orienter nos systèmes d'aides vers la rénovation de l'ensemble des passoires thermiques, où les gains d'émissions de gaz à effet de serre et d'économies d'énergie sont les plus importants, et vers la sortie du chauffage au fioul.

Notre système d'aides compte d'abord MaPrimRénov', qui est un dispositif récent, créé en 2020, en faveur des ménages modestes et très modestes, avant d'être élargi à tous les ménages en 2021. Ceux qui critiquent ce dispositif ont tendance à oublier son caractère récent. Ce dispositif est monté en puissance très rapidement, en raison du nombre extrêmement élevé de demandes dès l'origine. Il a remplacé le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), en permettant de toucher l'aide plus rapidement : avec le CITE, les travaux étaient effectués une année et déclarés l'année suivante ; douze à dix-huit pouvaient donc s'écouler avant de percevoir l'aide. Avec MaPrimeRénov', si des critiques existent concernant le délai toujours trop long pour toucher l'aide, celui-ci a été néanmoins réduit à quelques mois. Ensuite, ce dispositif a été recentré sur les ménages modestes : 70 % de MaPrimeRénov' sont consacrés aux ménages modestes et très modestes, ce qui n'était pas le cas du crédit d'impôt pour la transition énergétique, surtout perçu par les ménages aisés.

MaPrimeRénov' a permis de réaliser plus de 700 000 rénovations en 2022 au travers de plusieurs piliers : MaPrimeRénov' Sérénité, qui est un dispositif d'accompagnement permettant d'effectuer des rénovations plus profondes et qui a fait l'objet de 35000 dossiers en 2022 ; MaPrimeRénov' Copropriétés, qui accompagne les copropriétés pour des rénovations profondes et qui monte en puissance fortement avec 25 000 dossiers en 2022 ; MaPrimeRénov' par geste, qui a concerné 630 000 dossiers en 2022 et a permis des changements de chauffage au fioul ou au gaz au profit des pompes à chaleur, y compris hybrides, ou du chauffage biomasse, mais aussi en faveur de l'isolation des murs.

Le principal enjeu de MaPrimeRénov' réside dans l'augmentation de la proportion de rénovations globales par rapport aux rénovations par geste, *via* l'accompagnement. Cela passe par la meilleure information des ménages, afin de les accompagner vers des rénovations plus profondes. La DGECC n'oppose pas systématiquement rénovation par geste et rénovation profonde. Il peut parfois être utile de faire certains gestes : isoler son logement ou changer sa chaudière par exemple. Ainsi, remplacer sa chaudière au gaz par une pompe à chaleur hybride permet de diviser par trois sa consommation de gaz, donc sa facture et ses émissions de gaz à effet de serre. Simplement, il est préférable d'avoir aussi une bonne isolation lorsque l'on installe une pompe à chaleur.

Notre deuxième pilier réside dans les C2E, dont le financement est extrabudgétaire, puisqu'il repose sur les fournisseurs d'énergie. Il s'agit d'encourager les économies d'énergie. Ce dispositif a deux caractéristiques. La première est le rôle actif et incitatif, qui consiste à faire de l'« aller vers », non pas à octroyer le certificat une fois les travaux faits, mais à accorder une aide qui doit déclencher les travaux. La seconde est sa

dimension redistributive, puisque le C2E est financé par prélèvement sur la facture des Français, mais il bénéficie beaucoup plus aux ménages précaires qu'aux autres : les ménages précaires sont bénéficiaires nets des C2E alors que les ménages plus aisés sont contributeurs nets, *via* leur facture. C'est un dispositif important pour la rénovation. En 2022, il a permis 625 000 isolations de combles, 170 000 isolations de plancher, 150 000 isolations de murs et 155 000 installations de pompes à chaleur. C'est massif.

La valeur du C2E est liée à l'économie d'énergie réalisée, mais on accorde aussi des bonifications, appelées « coups de pouce » : il y a le coup de pouce « chauffage », qui répond à la priorité de la sortie des énergies fossiles – on a ainsi plus de ménages passant du chauffage au fioul ou au gaz à un chauffage fondé sur des énergies renouvelables, la pompe à chaleur, la biomasse ou le réseau de chaleur –, et le coup de pouce « rénovation globale », qui permet au ménage qui s'est engagé dans une rénovation globale de toucher un C2E plus important que ce qu'il aurait touché sur le seul fondement des économies d'énergie.

Vous me posez aussi la question de la fraude, mais cela recouvre des situations très diverses, tant pour le dispositif des C2E que pour celui de MaPrimeRénov'.

Il y a d'abord les fraudes purement liées au dispositif, sans implication des ménages : il s'agit de demandes des C2E pour des travaux qui n'ont jamais été réalisés. Il y a ensuite des fraudes liées aux opérations de rénovation, soit à la consommation – lorsque des professionnels vendent des travaux sans l'accord exprès du client, souvent en vendant un crédit associé –, ce qui est courant même en dehors du champ de la rénovation, soit à des malfaçons, qui s'étendent sur un spectre très large, de la petite malfaçon aux travaux très mal faits. Cela recouvre donc des situations très diverses, mais la lutte contre la fraude est une préoccupation constante pour nous.

Les C2E ont connu une forte montée en puissance entre 2018 et 2020, qui s'est accompagnée d'un afflux important de fraudeurs, car ces derniers repèrent les dispositifs qui montent en puissance pour s'y engouffrer. On observe au contraire une forte baisse des fraudes depuis un an ou deux. Cette baisse est liée à l'augmentation forte du niveau des contrôles. Nous demandons deux types de contrôle. D'une part, les énergéticiens doivent procéder, avant le dépôt des demandes de C2E, à un contrôle sur site, qui doit concerner au minimum 10 % des opérations, afin de vérifier que les travaux ont été réalisés et de s'assurer de leur qualité. D'autre part, en sus de ces 10 %, 20 % des travaux doivent être contrôlés par point de contact, c'est-à-dire par téléphone ou par courrier avec réponse ; il s'agit de demander si les travaux ont bien eu lieu et si les clients en sont satisfaits. Les contrôles faisant état de points négatifs doivent bien évidemment donner lieu à correction. Par conséquent, presque un tiers des C2E font l'objet d'un contrôle.

Par ailleurs, il y a aussi les propres contrôles de l'administration, qui sont non pas aléatoires, mais ciblés : sur le fondement d'une série d'indices, on procède aux mêmes contrôles, en envoyant des bureaux de contrôle sur place ou en faisant des contrôles par point de contact.

Nous avons en outre interrogé 10 000 ménages titulaires d'un C2E et nous avons obtenu une note médiane de neuf sur dix, pour la qualité des travaux et pour le dispositif du C2E ; les ménages sont donc globalement très satisfaits. Bien sûr, il y a toujours des problèmes et il y en aura toujours. Nous essayons de les repérer, notamment grâce à des signalements que l'on nous envoie, lorsque des clients ne sont pas satisfaits de leurs travaux. En outre, nous avons renforcé la coordination des services de l'État qui luttent contre la

fraude : la DGEC, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la police et la gendarmerie, Tracfin pour les fraudes purement au C2E, l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui pilote MaPrimeRénov', et les organismes de certification, qui accordent les certifications RGE (reconnu garant de l'environnement). Les échanges d'informations se font grâce aux lois dites Énergie-climat de 2018 et Climat et résilience de 2021. Nous échangeons maintenant de façon fluide tout en respectant le secret des informations de chaque service.

Vous posez également la question du reste à charge. Le dispositif de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) monte en puissance – on en a accordé 80 000 en 2022 –, de même que le prêt avance rénovation, instauré par la loi Climat et résilience.

Au-delà des incitations, il y a l'information-conseil, que l'on distingue de l'accompagnement. Les ménages reçoivent l'information ou le conseil dans des lieux ou lors de points de contact. L'Anah pilote le dispositif, qui est cofinancé par les collectivités à 50 %, le reste étant financé *via* les C2E du programme Sare (service d'accompagnement pour la rénovation énergétique). Ce programme est monté en puissance, du point de vue tant du nombre de conseillers que du nombre d'espaces France Rénov'. Ainsi, nous couvrons aujourd'hui 98 % du territoire ; il reste simplement quelques sujets à traiter dans certains départements d'outre-mer. Nous sommes passés de 700 conseillers en 2019 à 2300 aujourd'hui. En 2022, 450 000 ménages ont reçu une information dans ces espaces et, parmi eux, 225 000 ont été conseillés.

Ce dispositif est bâti sur un programme qui s'arrête fin 2024. Nous avons donc engagé une large concertation avec les collectivités pour définir le dispositif France Rénov' de 2025. L'objectif est de garder le copilotage et le cofinancement avec les collectivités et de passer, du côté de l'État, à un financement budgétaire.

Ce qui débute, c'est la mission d'accompagnement. L'idée est d'accompagner le ménage concrètement dans ses travaux, dans le choix des entreprises, le suivi et la réception des travaux. Cet accompagnement est essentiel si l'on veut aller vers plus de rénovation globale, car, en la matière, un ménage doit être accompagné. Il existe déjà un accompagnement, *via* MaPrimeRénov' Sérénité pour les ménages modestes et MaPrimeRénov' Rénovation globale pour les ménages intermédiaires ou supérieurs, mais aussi dans les espaces France Rénov'. Simplement, nous souhaitons accélérer fortement l'accompagnement par le dispositif Mon Accompagnateur Rénov', profession que nous voulons développer. Ces accompagnateurs sont agréés par l'Anah. À partir de 2023, les aides de rénovation globale devront forcément faire l'objet d'un accompagnement. L'objectif est d'augmenter fortement le nombre de ces accompagnateurs, afin que l'on puisse conseiller utilement les ménages qui veulent faire de la rénovation par geste, soit, si une rénovation globale n'est pas nécessaire, pour les conseiller dans leur rénovation par geste, soit, si c'est pertinent, pour leur conseiller une rénovation globale. Tel est notre principal enjeu pour les six à douze mois qui viennent : augmenter le nombre de ces professionnels.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci de vos explications.

Vous participez à la gouvernance de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE) ; que pensez-vous de son fonctionnement ? Quelles sont ses premières analyses ? Est-ce un outil intéressant ?

Il existe plusieurs dispositifs de soutien à la rénovation, notamment MaPrimeRénov' et le C2E. Cela n'est pas forcément très lisible, il n'est pas facile de savoir à qui s'adresser. Réfléchissez-vous à l'hypothèse d'une fusion de ces deux dispositifs ? Ou au moins à l'idée d'un guichet unique ?

Il y a parfois des orientations qui paraissent contradictoires : MaPrimeRénov' favorise la rénovation globale, mais le C2E oriente parfois vers un seul geste *via* les combles à un euro ou l'encouragement au changement de chaudière. Quelle est la cohérence ?

On parle beaucoup de confort d'hiver, mais quel est l'état de vos réflexions sur le confort d'été ? Quel regard portez-vous sur les pompes à chaleur réversibles ? Les dispositifs de confort d'été ne sont pas éligibles au dispositif MaPrimeRénov', alors que la question se pose avec de plus en plus d'acuité...

Nous n'avons pas eu de chiffres sur le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' et nous nous posons des questions sur ses missions. Une étude poussée sur la rénovation globale peut coûter cher, disons 2000 à 3000 euros, mais on entend parler de prestations qui seraient facturées à 150 ou 200 euros, ce qui n'est pas du tout la même chose et qui ne peut déboucher sur le même niveau de prestation. Quel est l'objectif ? Le coût de cet accompagnateur serait-il pris en charge totalement ?

M. Olivier David. – Nous nous intéressions déjà à la rénovation énergétique avant la création de l'ONRE, qui a été institué à partir de travaux préexistants. Le but est d'éclairer nos travaux, avec la mise en place de tableaux de bord et d'études spécifiques sur la rénovation énergétique. Tous les travaux sont publics, disponibles sur le site du ministère ; certains portent sur l'état du parc de logements, mais aussi, plus spécifiquement, sur celui des logements locatifs, avec un suivi des consommations et des émissions de gaz à effet de serre. L'intérêt de ces travaux est qu'ils s'inscrivent dans la durée, nous voulons conduire ces analyses tous les ans. Notre objectif est également d'avoir des données le plus vite possible, car, en général, nous avons les données au bout d'un ou deux ans. Or il est compliqué de piloter une politique quand on ne connaît ses effets qu'au bout de deux ans. Ces études nous donneront une idée provisoire de l'effet de nos actions, même si elles reposent sur des méthodes moins fiables que les méthodes statistiques, qui s'appuient sur la très longue durée.

L'ONRE s'appuie sur les économies d'énergie réelles engendrées par les rénovations, en utilisant Linky et Gazpar, qui fournissent des mesures fiables sur un pas de temps réduit – le mois –, grâce au relevé des consommations d'électricité et de gaz. L'idée est d'étudier les consommations avant et après la rénovation, pour mesurer les effets réels des travaux. Il faut être attentif aux nombreux biais statistiques – la consommation d'énergie d'un logement vide qui a été rénové et qui est ensuite occupé augmente nécessairement même si la rénovation est efficace, le changement de taille du foyer influe, etc. –, mais c'est très satisfaisant et très précieux pour nous.

Les C2E sont un outil extrabudgétaire, au contraire de MaPrimeRénov'. Sa force réside dans le fait que l'on évite le démarchage abusif de la part des énergéticiens. Les deux dispositifs ont leurs avantages et leurs inconvénients. Notre but est que le passage de l'un à l'autre soit le plus fluide possible pour les ménages et que les critères soient exactement identiques dans les deux cas. Des textes seront publiés d'ici à l'été prochain pour corriger certains défauts.

Le rôle de Mon Accompagnateur Rénov' pourra inclure l'accompagnement des ménages pour une demande d'aide dans le cadre des C2E, comme le font déjà à l'inverse les professionnels de ces certificats, qui proposent en général aux ménages, pour les gros travaux, un *package* d'aides incluant les C2E, MaPrimeRénov' et les éco-PTZ. L'Anah a créé les « mandataires MaPrimeRénov' », dont la plupart sont des professionnels des C2E. Le rapprochement entre les deux dispositifs contribue à la fluidité de leur fonctionnement.

Le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' répond à notre volonté de faire en sorte qu'un professionnel puisse aider les ménages à sélectionner les entreprises qu'ils engageront, puis à suivre et à réceptionner les travaux. Le coût de la prestation sera entre 1500 et 2000 euros, auquel il faudra ajouter celui d'une prestation complémentaire, en quelque sorte, dans le cas des ménages très précaires qui auront aussi besoin d'un accompagnement social. Ceux qui interviendront au titre de Mon Accompagnateur Rénov' devront être formés à ce type d'intervention à caractère social, ou tout au moins devront être capables d'en détecter la nécessité.

Notre objectif est que l'État prenne en charge le coût de Mon Accompagnateur Rénov'. Il faudra tenir compte du fait que le pourcentage d'accompagnement sera plus élevé dès lors qu'il portera sur les ménages les plus modestes. Nous devons donc prévoir un plafond de dépenses entre 1 500 et 2 000 euros, ainsi que la prise en charge par l'État d'un pourcentage d'interventions plus important pour les ménages modestes. Des réflexions sont en cours pour rendre le dispositif opérationnel à l'été prochain.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Il sera donc obligatoire de recourir à Mon Accompagnateur Rénov' dans le cadre d'une rénovation globale ?

M. Olivier David. – Oui.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Ne risque-t-on pas de rendre moins attractive la solution d'une rénovation globale ? En effet, il y a aura forcément un reste à charge avec pour conséquence que les ménages choisiront de faire l'économie de la maîtrise d'œuvre.

M. Olivier David. – Ce qui compte pour les ménages, c'est le coût de l'opération globale, donc le reste à charge dont ils devront s'acquitter une fois pris en compte l'aide de MaPrimeRénov' et le coût des travaux.

Quant à la possibilité de prendre en charge à 100 % le dispositif Mon Accompagnateur Rénov', la problématique est la même que pour les combles à un euro. Cette opération a été rendue possible grâce à une bonification importante des C2E et a permis l'isolation de plus de 2 millions de maisons individuelles. Toutefois, on a constaté que, quand les ménages ne payaient rien, ils étaient beaucoup moins attentifs à la qualité et à la nature des travaux effectués.

Dans le cadre de Mon Accompagnateur Rénov', la prestation sera très complexe à vérifier, car elle est de nature intellectuelle. Certes, l'immense majorité des professionnels fera sérieusement son travail, mais nous créons tout de même une niche adossée à un système d'aides, et le dispositif n'est pas exempt d'un risque de fraude. C'est la raison pour laquelle nous préférons prévoir un reste à charge, la prise en charge restant très importante pour les ménages modestes.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Si l'on veut favoriser la rénovation globale, il faut compenser la difficulté initiale du manque d'information des ménages. Il suffira pour cela d'une étude simple qui renseignera les propriétaires sur leurs options pour conduire les interventions et pour définir les prestations. Cette première phase est essentielle. Plusieurs collectivités ont déjà travaillé sur la question.

M. Olivier David. – Il faut distinguer trois étapes : l'information, le conseil et l'accompagnement. Les deux premières passent par le réseau France Rénov', l'enjeu étant de faire en sorte que toute personne qui décide de se lancer dans des travaux de rénovation puisse trouver un point de contact dans un espace France Rénov', au moins pour s'informer. Il faut donc massifier le réseau. L'information pourra aboutir à du conseil si le ménage le souhaite et l'on passera ensuite à l'accompagnement. Pour l'instant, une personne sur deux qui fait appel au réseau pour de l'information lui demande ensuite du conseil.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Dans quelle proportion faudrait-il massifier le réseau France Rénov' ? Que prévoyez-vous en ce sens ?

M. Olivier David. – Le réseau dispose d'une agence par établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ce qui est pour nous le niveau minimal.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – N'est-ce pas un objectif que vous vous étiez fixé pour 2025 ?

M. Olivier David. – Nous l'avons quasiment atteint, du moins si l'on met à part le cas de l'outre-mer. Une concertation a été lancée au début du mois de mai avec les collectivités territoriales pour fixer de nouveaux objectifs et massifier encore davantage le réseau.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions et recevrons avec intérêt les éléments complémentaires que vous voudrez bien nous faire parvenir.

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 autour de sociétés d'accompagnement à la rénovation énergétique

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par une table ronde consacrée aux sociétés d'accompagnement à la rénovation énergétique.

Nous sommes heureux de recevoir le Groupement des professionnels des certificats d'économie d'énergie (GPCEE), qui est représenté par Mme Florence Lievyn, membre du bureau et responsable des affaires publiques chez Sonergia. L'entreprise Hellio est représentée par M. Pierre-Marie Perrin, son directeur des affaires publiques. L'entreprise Effy est représentée par sa directrice des affaires stratégiques, Mme Audrey Zermati, ainsi que par son directeur des affaires publiques, M. Romain Ryon. L'entreprise Teksial est représentée par son directeur général, M. Jean-Baptiste Devalland. Le syndicat Symbiote est représenté par Mme Sylvie Charbonnier, sa secrétaire générale. Enfin, l'entreprise Dorémi est représentée par M. Vincent Legrand, son président, ainsi que par Mme Leana Msika, sa responsable des affaires publiques.

Vous pratiquez tous une activité de conseil à la rénovation et à l'efficacité énergétiques, ou bien vous représentez des sociétés positionnées dans ce secteur. Nous avons pu constater, au cours des auditions, le rôle crucial que joue l'accompagnement non seulement des ménages, mais aussi des entreprises, dans la politique de rénovation énergétique des logements. L'accompagnement est souvent indispensable pour se repérer dans le maquis des aides, pour réaliser les opérations les plus adaptées à la situation, ainsi que pour éviter les fraudes.

À cet égard, le nouveau dispositif clé Mon Accompagnateur Rénov' s'est progressivement déployé depuis le début de l'année. Dans quelle mesure avez-vous été associés à sa conception ? Quel regard portez-vous sur ce dispositif, et avez-vous des propositions pour l'améliorer ?

Si l'accompagnement permet d'éviter les fraudes à la rénovation énergétique, des personnes mal intentionnées peuvent néanmoins se faire passer pour des accompagnateurs à la rénovation énergétique. C'est la raison pour laquelle des mesures ont été prises, au cours des dernières années, pour renforcer la lutte contre la fraude, par exemple l'interdiction du démarchage téléphonique dans le secteur de la rénovation énergétique. Ces politiques ont-elles eu un effet sur vos activités ? Selon vous, faudrait-il prendre des mesures différentes pour assurer une meilleure protection face à la fraude ?

L'accompagnement à la rénovation énergétique est souvent associé à MaPrimeRénov', mais il ne faut pas oublier le dispositif plus ancien des certificats d'économies d'énergie (C2E). Or, les C2E sont souvent mis en cause pour leur complexité, y compris pour les publics avertis. Partagez-vous ce constat, et le cas échéant, comment appréhendez-vous cette complexité ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et en commençant par le GPCEE, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat. Elle fera aussi l'objet d'un compte rendu 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 à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Florence Lievyn, M. Pierre-Marie Perrin, Mme Audrey Zermati, M. Romain Ryon, M. Jean-Baptiste Devalland, Mme Sylvie Charbonnier, M. Vincent Legrand et Mme Leana Msika prêtent serment.

Mme Florence Lievyn, membre du bureau et responsable des affaires publiques chez Sonergia. – Depuis dix ans, le GPCEE œuvre comme association représentative du groupement des professionnels des certificats d'économie d'énergie, tout particulièrement des délégataires en économie d'énergie.

Les délégataires sont le trait d'union entre le bénéficiaire et l'obligé. Ils constituent donc un acteur incontournable dans la chaîne de traitement des certificats d'économies d'énergie.

Les C2E ont été le premier mécanisme financier d'accompagnement de la rénovation énergétique à être mis en place en France. Ils représentent entre 5 milliards et 6 milliards d'euros de financement par an, consacré à l'efficacité énergétique. Le mécanisme couvre six secteurs et s'étend donc au-delà de la rénovation énergétique ; toutefois, quelque 3 milliards d'euros sont consacrés à celle-ci chaque année.

Ce dispositif apparaît souvent complexe et est parfois associé à la fraude et à l'éco-délinquance. Pourtant, nos voisins ne s'y sont pas trompés et l'Espagne a très récemment fait le choix de ce même mécanisme pour financer sa politique publique d'accompagnement à l'efficacité énergétique.

Le premier sujet qu'il convient d'aborder pour répondre à vos questions porte sur la lisibilité du dispositif. En tant que professionnels, nous sommes régulièrement perdus, à cause de la trop grande fréquence des changements qui sont opérés dans les mécanismes d'aide à la rénovation énergétique. Pour accroître l'efficacité de la politique de rénovation énergétique, il faudrait limiter à deux changements ou évolutions par an l'ensemble de ces dispositifs et prévoir que les mécanismes entrent en vigueur ou s'arrêtent au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet de chaque année.

Le deuxième sujet concerne l'harmonisation des différents mécanismes. En effet, il n'existe pas moins de sept aides à la rénovation énergétique. Elles sont nécessaires ; dans la mesure où elles ont des sources de financement et des fonds différents, elles ne peuvent pas se substituer l'une à l'autre. En revanche, elles doivent être complémentaires et se rejoindre dans leurs critères d'éligibilité, de délivrance et de contrôle.

Le troisième sujet est celui de l'égalité de traitement. Pour que la politique de rénovation énergétique soit efficace, il faudrait que tous les acteurs concernés soient soumis aux mêmes exigences. Ainsi, les délégataires sont l'une des composantes des producteurs de C2E : ils génèrent 30 % à 40 % des certificats, le reste étant le fait des mandataires et des obligés. Or, à ce jour, le code de l'énergie ne prévoit des contraintes que pour eux, alors que rien ne justifie que les autres producteurs de C2E en soient exemptés. Il y aurait là un changement à opérer, qui aurait un effet significatif, notamment en matière de lutte contre la fraude.

M. Pierre-Marie Perrin, directeur des affaires publiques de Hellio. – L'entreprise Hellio compte 300 salariés, son siège social est à Paris et nous avons une quinzaine d'agences en région. La particularité de l'entreprise est d'être multisectorielle, ce qui signifie que nous accompagnons non seulement les ménages pour la rénovation énergétique de leur maison individuelle, mais aussi l'habitat collectif – les copropriétés et les bailleurs sociaux –, ainsi que les entreprises du tertiaire – l'industrie et les exploitations agricoles. Notre spectre d'intervention, très large, nous permet de mesurer les difficultés dans tel ou tel secteur.

Je souscris aux constats de Florence Lievyn et je veux insister sur la planification. En effet, les délégataires et les acteurs de la rénovation énergétique se retrouvent souvent à attendre une enveloppe financière, que ce soit dans le cadre de MaPrimeRénov' ou des C2E. Une planification pluriannuelle permettrait de connaître l'ensemble des budgets alloués à la

rénovation énergétique. La filière doit se structurer et a besoin pour cela d'avoir une visibilité dans le temps. En outre, les fraudes sont liées à des effets d'opportunisme contre lesquels la planification permettrait de lutter efficacement. Il suffirait d'une planification à deux ou trois ans pour rassurer et structurer la filière.

L'anticipation législative et réglementaire doit également être améliorée. Les entreprises délégataires qui accompagnent la rénovation énergétique ont la faculté de s'adapter, mais elles ne peuvent pas le faire du jour au lendemain.

Il faut aussi travailler sur la lisibilité des dispositifs, car l'on confond encore trop souvent l'accompagnement social et l'accompagnement vers une meilleure efficacité énergétique. Qu'il s'agisse de MaPrimeRénov' ou des C2E, les dispositifs ont dépassé leur cible initiale et pratiquent les deux types d'accompagnement, de sorte que l'on ne distingue plus vraiment les missions de chacun. MaPrimeRénov', en tant que dispositif public, devrait principalement s'attaquer au problème des passoires thermiques, pour lequel l'enjeu social et sociétal est fort.

L'efficacité de la politique de rénovation énergétique doit être contrôlée. Or on manque d'outils de mesure pour comprendre où va l'argent public. En effet, comment mesurer les économies d'énergie réelles post-chantier ? L'entreprise Hellio travaille sur ce sujet, car sans outil de mesure pertinent, on avance à l'aveugle. Cela fonctionne déjà dans le secteur tertiaire.

Enfin, le dernier enjeu est celui de la responsabilité. Mon Accompagnateur Rénov' représente un maillon supplémentaire dans le dispositif, qui est essentiel pour aider les gens dans leurs démarches. Toutefois, Mon Accompagnateur Rénov' ne porte pas la responsabilité des économies d'énergie réelles et personne ne le fait dans la chaîne de valeur. MaPrimeRénov' contribue à rénover 700 000 logements par an, mais d'un point de vue qualitatif la responsabilité de la réussite de cette rénovation énergétique n'échoit à personne. Cette question est pourtant fondamentale.

Mme Audrey Zermati, directrice des affaires stratégiques d'Effy. – L'entreprise Effy compte 300 salariés et son champ d'intervention est concentré sur l'accompagnement des particuliers dans la rénovation énergétique du secteur résidentiel : nous intervenons auprès de 100 000 familles par an. Grâce à nos 3 600 partenaires, qui œuvrent partout en France, nous sommes l'un des leaders dans notre domaine. Nous accompagnons les particuliers de A à Z, depuis la définition du projet jusqu'à la mobilisation des aides, puis à la réalisation et au contrôle des travaux.

Les décisions que vous prendrez à l'issue de cette commission d'enquête pourront faire date. En effet, à l'issue des auditions, il vous reviendra de choisir entre deux voies : faut-il laisser faire les entreprises véreuses qui abusent du système ou bien faut-il encadrer efficacement le système pour qu'il soit vertueux et au service de la collectivité ? Ce choix engagera toute la société en matière de rénovation énergétique.

Les principaux freins à la rénovation énergétique tiennent à la méfiance des particuliers et au dysfonctionnement des aides à cause des abus auxquels elles donnent lieu.

Les dispositifs d'aides ont permis de mettre en mouvement les filières. Ainsi, entre 2019 et 2021, quelque 700 000 chaudières ont été remplacées et plus de 2 millions de

logements ont bénéficié de travaux d'isolation ; depuis 2020, des centaines de milliers de travaux ont été réalisés dans le cadre de MaPrimeRénov'.

Toutefois, l'on continue de s'interroger sur le bon calibrage des aides. En effet, quand les aides sont trop faibles, elles ne sont pas assez incitatives, mais quand elles sont trop généreuses, cela finit par coûter trop cher ou par attirer des écodélinquants. Nous ne savons donc pas piloter la politique publique de rénovation énergétique autrement que dans un mouvement de *stop and go*. On distribue des milliards d'euros, soit 10 milliards d'euros si l'on cumule tous les dispositifs, mais l'on ne sait ni piloter ni contrôler finement la politique publique de rénovation énergétique.

En 2010 déjà, on avait institué un moratoire sur le crédit d'impôt pour développer l'énergie solaire. En 2020, on a interdit le démarchage téléphonique et tenté de mettre fin à l'arnaque sur les CEE pour l'isolation des combles à un euro. Désormais, les arnaques portent sur MaPrimeRénov' et sur les aides à la rénovation globale. Le phénomène n'a rien de récent et on ne peut pas continuer de l'ignorer.

En réalité, les abus ne sont pas liés aux dispositifs ou à la typologie des travaux, mais au manque d'ambition que l'on s'est donné pour piloter et contrôler la politique de rénovation énergétique. Nous n'avons eu de cesse de lancer l'alerte depuis dix ans au sujet de toutes ces fraudes. Nous le faisons encore aujourd'hui encore sur la rénovation globale. On nous a systématiquement opposé la complexité du système, le trop grand nombre d'acteurs et le manque de moyens.

Voilà pourquoi nous tenions à vous faire des propositions sur le renforcement de la coordination interministérielle pour un meilleur pilotage des aides, de leur redistribution et des boucles de rétroaction pour mieux les contrôler. Il faudrait mettre en place une *task force* interministérielle pour piloter la politique de rénovation énergétique.

Nous souhaitons aussi que l'on crée une police de la rénovation énergétique, dotée d'un budget à la hauteur des enjeux : sur les 10 milliards d'euros d'aides allouées, il suffirait de prélever le 1 % contrôle.

Le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' est intéressant, mais ne suffira pas à enrayer le fléau. Il faut mettre un terme au laisser-faire pour ne pas devenir complice des entreprises véreuses.

M. Vincent Legrand, président de Dorémi. – L'entreprise Dorémi n'accompagne pas les ménages, mais les artisans. C'est une entreprise de l'économie sociale et solidaire qui travaille depuis 2011 à la mise en place de rénovations performantes. Le calage du curseur pour distinguer la rénovation performante de la rénovation énergétique est important.

Notre entreprise a été pionnière, il y a une douzaine d'années, en structurant des formations sur chantier pour les artisans. Ce travail a été majeur pour que les différents corps de métier puissent échanger entre eux et mettre en œuvre de manière pratique des solutions pour diminuer la consommation énergétique dans les bâtiments : les menuisiers ont ainsi pu parler aux plaquistes, aux ventilistes ou bien encore à ceux qui travaillent sur les toitures.

En outre, il fallait renforcer la confiance des ménages. Pour ne pas mélanger les genres, nous avons préféré intervenir en amont pour former des accompagnateurs au niveau

local, dans le cadre du dispositif Mon Accompagnateur Rénov'. Il nous est alors apparu que l'un des enjeux principaux était d'orienter les ménages dans le maquis des aides. Nous avons donc créé des outils de simplification à destination des ménages.

Enfin, nous avons mis en place un suivi qualité sur les chantiers pour nous assurer que les travaux prévus initialement ont abouti à rendre la maison performante.

Notre entreprise se positionne sur la rénovation performante et principalement globale.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La rénovation performante a donné lieu à des débats nourris lors de l'examen du projet de loi Climat et résilience.

M. Vincent Legrand. – Une rénovation performante permet aux ménages d'avoir un logement de classe A ou B, et éventuellement C dans le cas des passoires énergétiques. La rénovation globale permet d'atteindre ce niveau de performance en une seule fois, c'est-à-dire en moins de dix-huit mois.

Ce type d'approche contribue à réduire la consommation de chauffage des ménages en la divisant par quatre, voire par dix. Grâce aux aides appropriées et aux réductions de consommation, nous parvenons à construire un modèle économique vertueux pour les ménages. Le coût des rénovations se situe autour de 70 000 à 80 000 euros, les montants ayant fortement augmenté après la période de la crise covid.

Par conséquent, de notre point de vue, pour que la politique publique de rénovation énergétique soit efficace, il faut veiller à bien caler le curseur des aides pour le bon niveau de performance.

Or, les mécanismes financiers de l'État font référence à des niveaux de consommation qui ne sont pas cohérents avec les critères des classes A, B et éventuellement C, tels qu'ils sont définis dans le code de la construction. Cela crée de la confusion : il faut donc simplifier le dispositif et adopter les critères fixés dans le code de la construction.

S'agissant des aides, le choix des dispositifs est vaste, mais s'il s'agit de mobiliser l'écoprêt à taux zéro, les ménages très modestes n'y ont pas accès, la démarche est très complexe pour les ménages modestes et elle exige, pour les ménages aisés et intermédiaires, plusieurs mois de négociation. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure la politique publique peut inciter davantage les acteurs bancaires à s'orienter vers cette approche. En tout cas, il faut travailler sur l'harmonisation des aides, pour offrir une continuité et une lisibilité aux ménages. Ce n'est pas l'orientation qui semble retenue pour le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, celui-ci comprenant une nouvelle évolution de MaPrimeRénov', mais pas de l'ensemble des dispositifs.

Par ailleurs, l'accompagnement est insuffisamment orienté vers la performance énergétique. Si l'on ne montre pas aux ménages l'intérêt d'avoir un niveau de consommation correspondant au label BBC – bâtiment basse consommation – et le cheminement pour y parvenir, ceux-ci continueront de demander des changements de fenêtres ou de chaudières. Alors qu'il faut orienter le référentiel des accompagnateurs Rénov' vers la performance, nous sommes inquiets de voir qu'aucune formation n'est prévue, aujourd'hui, pour ces accompagnateurs.

Autre difficulté, le fait de devoir déboursier de l'argent avant même le début des travaux est encore mal accepté en France. Pour que l'accompagnement puisse décoller, il faudra donc, en tout cas au démarrage, assumer une intervention forte des pouvoirs publics pour aider les ménages. Or cela ne semble pas être la logique retenue à l'heure actuelle.

J'en viens au choix du volume de travaux financés par les aides. Le fait que trois quarts des C2E concernent l'installation de pompes à chaleur – alors que, selon un rapport de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) de 2021, consacrer la première étape de la rénovation à un changement de chaudière est le plus mauvais choix que l'on puisse faire – démontre un problème de positionnement. Les certificats d'économies d'énergie doivent pouvoir être utilisés sur des bouquets de travaux orientés vers le besoin véritable, à savoir l'effondrement des factures de chauffage. Ayant constaté que les calculs conventionnels utilisés dans les audits réalisés en lien avec le diagnostic de performance énergétique (DPE) aboutissent à une infinité de solutions, qui ont tendance à perdre les artisans, les ménages, voire les accompagnateurs, nous avons, pour notre part, fait le choix de nous appuyer sur des bouquets de travaux précalculés. Ces derniers facilitent grandement la préconisation de travaux par l'auditeur et leur appropriation par tous. Il faudrait faire en sorte que les aides s'appuient sur de tels bouquets.

S'agissant, enfin, de la problématique des fraudes, nous travaillons avec un réseau de 70 à 80 formateurs experts, répartis sur le territoire national et qui, avec le temps, deviennent contrôleurs. D'après nous, il est possible de faire d'une pierre deux coups, en menant une politique publique de formation et de montée en compétences des opérateurs de travaux d'une part, et, d'autre part, en faisant en sorte que les formateurs puissent devenir contrôleurs à l'échelon national. Il nous semble que l'enjeu, ici, est de s'assurer que les suivis qualité participent bien à l'atteinte de l'objectif de performance des rénovations.

M. Jean-Baptiste Devalland, directeur général de Teksial. – Teksial est une société de services en efficacité énergétique, forte de 300 collaborateurs, délégataire C2E, mandataire de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour MaPrimeRénov' et membre du GPCEE. Nous proposons un accompagnement de bout en bout des projets de rénovation énergétique, en apportant des services à chacune des grandes étapes de ces projets : l'évaluation initiale de la performance thermique du logement ; l'expertise technique des travaux ; la recherche de solutions de financement ; le respect de la qualité et de la conformité des travaux.

Je voudrais évoquer trois enjeux clés, à mes yeux, pour accélérer le mouvement actuel, le premier visant à améliorer le dispositif existant, le deuxième à mieux l'accompagner et le troisième à le compléter.

Premier enjeu, il faut garantir aux ménages des rénovations réellement efficaces. C'est indispensable pour atteindre les objectifs fixés, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne, et renouer avec la confiance des ménages. Pour atteindre ce premier objectif, il faut intégrer progressivement des obligations de résultat en matière d'économies réelles – et réellement mesurées. On pourrait, par exemple, étendre aux ménages le principe de rénovation performante ou de contrat de performance énergétique existant dans le domaine industriel. Autre piste, afin de bien s'assurer que les travaux sont adaptés à chaque logement, il faut recourir plus systématiquement aux audits ou évaluations thermiques des logements, ce qui suppose que ceux-ci soient de qualité et que, par le biais d'aides, ils ne soient pas à la seule charge des ménages. Enfin, il faut redonner confiance aux Français dans le dispositif : si les pouvoirs publics ont déjà beaucoup fait dans la lutte contre la fraude, avec un

accroissement des contrôles, on peut aller plus loin en renforçant les contrôles sur les habilitations et les renouvellements d'accréditation des acteurs de la rénovation énergétique.

Deuxième enjeu, il faut une offre d'accompagnement à la fois claire et complète pour inciter les ménages à réaliser les travaux. Je vous livre à cet égard deux chiffres issus du baromètre de la rénovation énergétique que nous réalisons chaque année : 78 % des Français sont incapables de citer une offre de rénovation et 73 % d'entre eux souhaiteraient la mise en place d'un guichet unique. La demande est donc réelle. Cette lisibilité de l'offre d'accompagnement nécessite une stabilité de l'ensemble du dispositif, qu'il s'agisse des aides à strictement parler ou du cadre réglementaire.

Troisième enjeu, il faut compléter le dispositif pour améliorer le financement du reste à charge. Nous nous accordons tous sur le fait que les dispositifs d'aide ne peuvent pas tout faire, et même qu'ils ne le doivent pas, des restes à charges trop faibles créant des contextes extrêmement « fraudogènes ». Cela étant, il faut tout de même pouvoir financer le reste à charge, très élevé dans certaines opérations. Or le nouvel écoprêt à taux zéro (éco-PTZ) ou le prêt avance rénovation ont du mal à décoller. Nous attendons donc des avancées des discussions actuellement en cours entre les pouvoirs publics et le secteur bancaire.

Améliorer l'efficacité, proposer un accompagnement clair tout au long du projet et renforcer le financement du reste à charge, tels sont donc les trois enjeux qui me paraissent essentiels.

Mme Sylvie Charbonnier, secrétaire générale du syndicat Symbiote. – Symbiote est un syndicat multibranche regroupant les acteurs de la filière avale : installateurs, industriels, entreprises, artisans, délégataires, bureaux d'études et architectes. Nous pouvons donc, me semble-t-il, vous livrer un retour de terrain pertinent.

Sans revenir sur ce qui a déjà été dit, je pense que la fin brutale des aides, sans délai ni planification, a été un coup d'arrêt pour l'ensemble de la filière. Nous avons demandé, afin de pouvoir structurer économiquement cette dernière, à bénéficier d'un délai d'un an dans le cadre de la bascule des aides par geste vers la rénovation globale. Malheureusement, il a été mis fin aux aides dès le mois suivant et nous sommes en train de vivre la même chose, avec un changement de pied prévu sous moins d'un mois pour le « coup de pouce » lié à la rénovation globale. L'instabilité quasi permanente, soit des montants d'aides, soit des arrêtés sur les dispositifs de C2E, est incompréhensible pour le public, mais aussi pour les entreprises, les uns comme les autres étant découragés et ne comprenant plus vraiment l'importance de la sobriété énergétique. Pourquoi, si tel est le cas, a-t-on mis fin, dans le cadre de MaPrimeRénov', à toutes les aides à l'isolation pour les revenus dits « supérieurs » à compter de janvier 2023 ? Pourquoi n'avons-nous pas été entendus lorsque nous avons demandé, à l'arrêt des « coups de pouce » pour les combles et planchers, une réintégration dans MaPrimeRénov' ?

Nous pensons, nous aussi, qu'il faut une cohérence entre MaPrimeRénov' et les C2E, mais nous militons également depuis plusieurs années pour que ce que l'on appelle « rénovation globale performante » corresponde bien à ce qui a été retenu dans le code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire le niveau BBC.

Nous estimons par ailleurs, en particulier pour les maisons individuelles – on en dénombre environ 15 millions en France et elles sont très présentes en milieu rural, où il y a

peu de bureaux d'études et peu d'architectes –, que des combinatoires de travaux précalculés sont de nature à permettre des rénovations globales performantes, tout en apportant de la simplicité et une bonne lisibilité. Les entreprises sont parfaitement capables d'effectuer une bonne évaluation technique du bâtiment, mais les combinatoires de travaux, la feuille de route couvrant l'ensemble des travaux d'une maison peut être écrite d'entrée de jeu, avec le DPE.

Cela permettra, comme cela a été souligné, d'arrêter de réaliser des travaux isolément et à l'envers. Aujourd'hui, 70 % des primes délivrées par l'Anah concernent des pompes à chaleur et il n'y a plus de travaux d'isolation, alors que, on le sait, ceux-ci permettent de réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre pour plusieurs décennies. Nous militons donc pour que l'on puisse établir des fiches de rénovation globale performante par bouquets de travaux, en moins de trois étapes, avec des financements à la hauteur des enjeux.

S'agissant du financement, les calculs sur le site MaPrimeRénov', c'est juste cornélien ! J'ai encore eu récemment l'exemple d'un particulier qui en est à 20 mois d'attente pour le remboursement d'aides : il a attendu 6 mois qu'un Accompagnateur Rénov' passe constater les travaux et, maintenant que son dossier a été déposé sur la plateforme, il ne connaît toujours pas la date ni le montant du règlement à venir. En attendant, l'entreprise lui a avancé l'argent, cette pratique d'avance de trésorerie étant très fréquente en milieu rural, avec le risque que, si l'aide ne correspond pas à ce qui était prévu, l'entreprise ait à endosser l'écart.

Donc, MaPrimeRénov', c'est un guide de 45 pages pour comprendre le dispositif, des calculs tout à fait terribles, et tout cela pour aboutir à un reste à charge oscillant entre 16 000 et 28 000 euros, que les plus précaires ne peuvent absolument pas supporter. On ne peut pas s'en sortir ! Il faudrait trouver un mécanisme de financement par avances remboursables, peut-être par le biais de la Caisse des dépôts et consignations, de la Banque des territoires, voire d'une structure *ad hoc*. Sans cela, il faut que les banques jouent le jeu de l'éco-PTZ !

J'insiste sur cela : il n'y a pas de financement de la rénovation globale, alors même que la conduite de projets de rénovation globale performante est le seul moyen d'atteindre les objectifs de réduction des consommations et des émissions de gaz à effet de serre, tout en redonnant à long terme du pouvoir d'achat aux ménages.

Parallèlement, il faut des dispositifs corrects de contrôle et de lutte contre la fraude. Aujourd'hui, plus de 20 mois sont nécessaires pour traiter un dossier ; plusieurs personnes interviennent pour comparer des signatures, des papiers à en-tête, des rubriques du label « reconnu garant de l'environnement » (RGE) ou des numéros Siret, autant de tâches qu'il est parfaitement possible d'accomplir par le biais de l'intelligence artificielle et de systèmes de chaînes de blocs. Pourquoi ne recourt-on pas à ces systèmes pour « assouplir » la surveillance administrative et employer l'argent ainsi économisé à financer les audits énergétiques et les évaluations techniques préalables ou mener de véritables contrôles de qualité ?

Je voudrais par ailleurs évoquer un dispositif qui fonctionne très bien, celui des maisons France Services, hébergées dans les mairies. Les particuliers qui se présentent sont accompagnés par une personne du village ou de l'intercommunalité qu'ils connaissent : ils sont donc en confiance ; les accompagnateurs sont tout à fait compétents pour aider à remplir les dossiers, notamment sur les plateformes ; ils connaissent également très bien les

entreprises locales, qu'ils distinguent parfaitement d'autres venues d'ailleurs. Pourquoi, donc, ne pas faire intervenir ces maisons France Services dans l'élaboration des dossiers, l'évaluation du niveau d'aide nécessaire et le suivi ? Je précise, en passant, que l'aide ne doit plus évoluer une fois le dossier accepté...

Vous l'aurez compris, mesdames, messieurs les Sénateurs, nous sommes prêts à participer à toutes les commissions que vous souhaiterez et à être force de propositions.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous êtes nombreux à avoir évoqué la planification et la lisibilité. Sachez que c'est un point très partagé ; il est ressorti de la plupart de nos auditions, y compris dans la bouche de différents ministres ayant été en exercice au cours des dix dernières années.

Vous avez soulevé la question de savoir comment s'orienter vers la rénovation globale – une « véritable » rénovation globale –, quand, aujourd'hui, les aides sont plutôt dirigées vers une rénovation par geste. Vous avez également tous parlé d'un accompagnement qui permettrait aux ménages d'avoir une bonne lisibilité sur ce qui est à faire, sur les différentes étapes. Sur ce point, l'idée de bouquets de travaux précalculés m'apparaît tout à fait intéressante. Elle m'évoque notre déplacement, voilà quelques semaines, dans la métropole grenobloise où l'on développe un dispositif – le dispositif Mur Mur – s'inscrivant dans ce même type de démarches.

Cette observation m'amène à l'outil incontournable qu'est devenu le DPE. On pourrait aussi penser à un système plus simple, dans lequel on chercherait, en s'appuyant sur ce genre de bouquets de travaux, comment passer d'un niveau de classement DPE à un autre. Quels sont vos retours sur cet outil ?

S'agissant du contrôle de la qualité et du suivi des réalisations, on nous a beaucoup parlé d'un contrôle en fin de chantier qui se rapprocherait du dispositif de l'attestation Consuel dans le domaine de l'électricité. Pourrait-on envisager de recourir à un tel mécanisme pour valider des travaux de rénovation en vue du versement d'aides ?

Par ailleurs, tel qu'on nous l'a décrit en audition, Mon Accompagnateur Rénov' apporterait un véritable service de maîtrise d'œuvre, pour des prestations allant de 1 500 à 2 000 euros. Cela pose la question du financement et du reste à charge, mais il me semble aussi que des acteurs remplissent déjà ces fonctions de maîtrise d'œuvre et, donc, qu'il manque plutôt un niveau intermédiaire, capable, notamment, d'assurer cette orientation vers les bouquets précédemment mentionnés. Cela rejoint les propos sur les maisons France Services : oui, celles-ci présentent beaucoup d'intérêt, mais au Sénat, nous avons bien conscience qu'elles sont aussi le fruit d'un transfert de charges de l'État vers les collectivités territoriales, ce qui soulève des questionnements en termes de financement.

Mme Leana Msika, responsable des affaires publiques de Dorémi. – Jusque récemment, les bouquets de travaux précalculés étaient assez confidentiels et assez peu connus. Pour nous, ils constituaient avant tout un outil d'atteinte de la performance : il s'agissait de s'assurer que, indépendamment de la solution choisie, la rénovation permettait bien au bâtiment d'atteindre une classe A ou B. On voit désormais que ces bouquets peuvent, de manière transversale, répondre aux différents enjeux, notamment ceux qui concernent le calibrage des aides et l'éviction des fraudes. C'est le retour que nous avons eu, par exemple, de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui le perçoit comme pouvant

apporter une aide majeure dans la lutte contre les fraudes, notamment par falsification des étiquettes DPE ou des économies d'énergie réalisées.

Le fait de combiner ces éléments sécurise vraiment l'efficacité de la politique de rénovation. C'est majeur : beaucoup d'argent est mis sur les DPE et les audits ; or nous constatons que nous réussissons à faire des rénovations BBC sans audit. Les bouquets précalculés permettent de réaliser des économies publiques majeures. On est obligé de passer par les audits pour bénéficier des aides, mais ils ne guident malheureusement pas vers les bouquets de travaux les plus performants. Bien souvent, les préconisations des DPE et des audits tombent à côté de la performance.

S'il est difficile de faire table rase de ces outils, il est en revanche assez facile de former les diagnostiqueurs, les auditeurs et les Accompagnateurs Rénov' à ces bouquets de travaux. Rien ne les empêche de faire des calculs, mais il faut que les préconisations soient valides au regard des bouquets de travaux. Cela limitera, dès l'amont, les fraudes.

Si l'on sait quel bouquet de travaux on a choisi, on saura quoi contrôler. Les contrôles doivent aussi avoir lieu pendant le chantier, et pas seulement à la fin. C'est ainsi que nous réalisons des tests intermédiaires d'étanchéité à l'air avant finition et pose du placoplâtre et des enduits. Cela permet aussi aux artisans d'apporter des correctifs. C'est aussi l'enjeu d'un contrôle qui n'est pas qu'une sanction, qui permet également la montée en compétences de la filière. Les contrôles intermédiaires permettent ainsi d'identifier avec le contrôleur les points à améliorer, d'en faire bénéficier les ménages et d'aboutir à une rénovation plus performante.

Les différents types de bouquets peuvent donc vraiment simplifier et fiabiliser les rénovations.

Mme Sylvie Charbonnier. – Quand on parle de bouquets de travaux, il s'agit de combinatoires de performances – parois, système de chauffage, production d'eau chaude sanitaire, étanchéité à l'air des logements, etc. Il s'agit d'une performance que l'on retrouve dans l'étiquetage des produits, dans leur normalisation ou dans leur certification.

On peut commencer par la toiture, ou par les planchers ; on peut ainsi élaborer des parcours qui traitent toutes les parois. Si l'on isole les murs, il faut isoler aussi les fenêtres et mettre en place une ventilation. Des combinatoires précalculées de travaux par zone climatique existent avec deux, trois ou quatre postes de travaux. Je suis contente de constater que la DGEC approuve désormais ces combinatoires ; tel n'était pas le cas il y a cinq ans...

Il serait souhaitable de supprimer la valeur limite de 330 kilowattheures d'énergie primaire de MaPrimeRénov' et de la fiche C2E sur la rénovation globale. Aujourd'hui, on considère qu'une rénovation performante doit se situer en dessous de cette valeur par mètre carré, c'est-à-dire en dessous de la classe E. C'est la valeur retenue par la loi pour interdire la location des logements qui dépasseraient cette norme. Mais quand on fait une fiche de rénovation globale avec comme limite la classe E, le signal n'est pas très positif.

On nous dit aussi qu'il faut gagner 35 % d'économies d'énergie. Mais si l'on part de 700 kilowattheures, on arrive entre D et E. Nous militons pour que la fiche sur la rénovation globale performante puisse comporter plusieurs niveaux, dont la classe C, qui est parfois le mieux que l'on puisse faire pour certains bâtiments, et la classe B. Il faut donner la possibilité soit de faire des calculs – toutes les méthodes sont conventionnelles –, soit

d'appliquer des combinatoires de travaux. Si les niveaux de performance en kilowattheures attendus et les moyennes atteintes avec les combinatoires étaient inscrits dans un arrêté, nous saurions quoi contrôler et cela serait plus pédagogique.

Il conviendrait aussi de faire un copier-coller de MaPrimeRénov', car ses critères ne sont pas les mêmes que ceux des C2E. On pourrait simplifier. Publier des combinatoires précalculées avec les niveaux de performance devrait permettre aux entreprises de savoir quelles subventions pourront être demandées. Les entreprises du bâtiment ne sont pas des voyous. N'attendons pas que les entreprises Qualibat aient leur RGE – il y a deux ans de retard pour obtenir le label !–, sinon elles auront mis la clé sous la porte avant. Ensuite, faisons des contrôles pertinents et des audits.

Pour 500 000 rénovations annuelles, nous devrions former et installer plus de 50 000 maîtres d'œuvre supplémentaires : cela prendra du temps ! Il nous faut donc trouver d'autres solutions. Je ne suis pas contre la maîtrise d'œuvre, au contraire. En ville et en zone suburbaine ça va, mais à une heure de là, plus rien...

Il va donc nous manquer 50 000 Accompagnateurs Rénov', à la disposition de l'Anah locale, pour réaliser 500 000 rénovations annuelles, alors que l'objectif est de 700 000... Avec les combinatoires de travaux et une feuille de route fiable, on peut surveiller. La méthode de calcul des consommations conventionnelles des logements (3CL) n'est pas plus mauvaise qu'une autre...

Mme Audrey Zermati. – Je ne comprends pas ce vieux débat entre rénovation globale et rénovation par geste : cela nous enferme dans une opposition systématique et dangereuse. Une rénovation qui ne serait pas globale ne serait-elle pas performante ? On voit pourtant qu'en ayant traité les combles perdus chez les ménages très modestes à l'époque du un euro, on a réussi à leur faire faire 30 % d'économies, c'est performant pour le ménage, qui sent la différence.

En revanche, nous devons mesurer l'efficacité des aides : la situation est-elle meilleure avec l'aide que sans ? Or aujourd'hui il n'y a pas de véritable cohérence dans les aides par rapport au parcours. Dans un projet par geste – changement de chauffage, isolation -, on peut conseiller de réaliser un audit, d'isoler les combles, les sols, les fenêtres, les murs, toute l'enveloppe, avant de changer le système de chauffage.

Malheureusement, rien dans les aides n'encourage à s'engager dans un tel parcours cohérent. Notre système est donc concentré, d'une part sur la question du changement de chauffage – essentiellement des pompes à chaleur –, car nous avons un objectif de massification, et d'autre part sur des rénovations globales – avec des enveloppes budgétaires conséquentes. Mais entre les deux, il n'y a rien. Certains peuvent pourtant vouloir procéder par étape, dans l'ordre, et le résultat sera performant. Il est rare que quelqu'un se réveille un beau matin en se disant qu'il va se lancer dans une rénovation globale...

Le meilleur moment pour proposer une rénovation globale, c'est la transaction : soit la mutation – 800 000 ventes par an –, soit la mise en location. En effet, le prêt ou le déficit foncier permettent alors le financement et le bien n'est pas encore occupé. Avec l'audit obligatoire au moment de la vente et l'interdiction de location des passoires thermiques, on commence à opérer un tel ciblage.

Gaz, électricité, pompe à chaleur, rénovation globale : les gens sont perdus par ces raisonnements trop binaires et dogmatiques. Il faut de la complémentarité.

Nous accompagnons des rénovations globales : cela prend plus de temps et nous en faisons beaucoup moins – une cinquantaine actuellement. Mais nous proposons aussi des gestes et incitons fortement les ménages à les réaliser dans le bon ordre.

Nous avons observé une dérive ces dernières années : les contrôles – notamment des C2E – ont été privatisés. Les entreprises privées financent les contrôles *via* les bureaux de contrôle et sont donc juges et parties. Cela explique les dérives que vous connaissez. Il faut renationaliser les contrôles et la puissance publique doit reprendre la main. Cela suppose des budgets. Il faut donc un opérateur public de contrôle et réaliser beaucoup plus de contrôles, notamment sur site pour vérifier la qualité des travaux, sans se contenter d'appeler les particuliers pour vérifier qu'ils existent bien et qu'ils ont bien réalisé des travaux.

S'agissant de Mon Accompagnateur Rénov', nous avons été très associés aux travaux de M. Sichel. Cela va dans le bon sens, mais cela pose une question de périmètre, car il a été décidé que Mon Accompagnateur Rénov' serait obligatoire dans le cas des rénovations globales débouchant sur des économies d'au moins 35 % et réalisées par les ménages modestes et très modestes. Cet accompagnement est nécessaire, car il s'agit des personnes les plus vulnérables face aux écodélinquants. Mais cela existait déjà avec l'Anah Sérénité.

Il y a ensuite les ménages aux revenus intermédiaires et hauts revenus qui souhaitent réaliser une rénovation globale : ils n'ont pas forcément besoin du même type d'accompagnement. La loi prévoit donc que Mon Accompagnateur Rénov' n'est pas obligatoire dans ce cas.

Enfin, Mon Accompagnateur Rénov' serait obligatoire à compter de septembre dès lors que l'on sollicite 10 000 euros de MaPrimeRénov' pour des travaux simultanés ou étalés sur moins de trois ans. Cette nouvelle condition complexifie énormément le parcours du particulier. Imaginons un particulier qui isole ses murs par l'extérieur pour 7 500 euros - 100 mètres carrés à 75 euros du mètre carré –, sans Mon Accompagnateur Rénov', car il est en dessous des 10 000 euros ; moins de trois ans plus tard, s'il sollicite une aide pour une pompe à chaleur, cette deuxième aide va être conditionnée au parcours Mon Accompagnateur Rénov', avec un audit, un contrôle de cet audit, un contrôle post-travaux, etc. On entre alors dans un système très complexe ; or le premier frein à la réalisation de travaux par les particuliers, c'est la complexité. En entrant dans le parcours Mon Accompagnateur Rénov', des travaux qui initialement auraient pris un ou deux mois, vont durer trois à cinq mois supplémentaires, car ce n'est pas Mon Accompagnateur Rénov' qui exécute les travaux. On va complexifier, là où on avait voulu massifier. Certes, la massification fait apparaître des dérives, mais attention cependant à ne pas rendre beaucoup plus complexe ce qui l'est déjà suffisamment pour le particulier.

M. Pierre-Marie Perrin. – N'oublions pas un acteur clé de la chaîne de valeur : le notaire, qui a une connaissance très fine des particuliers qu'il accompagne. Son rôle est crucial, au moins dans la validation et le stockage des documents. Il existe déjà une *blockchain* notariale pour le suivi des dossiers des particuliers. Les notaires, qui sont officiers publics assermentés, ont la légitimité pour accompagner la rénovation énergétique.

Énormément de contrôles sont réalisés *a posteriori*. Les délégataires C2E sont extrêmement soumis à ces contrôles, mais il faudrait les étendre aux diagnostiqueurs et aux

auditeurs et que les filières professionnelles comme Qualibat puissent diligenter des contrôles sur leurs propres professionnels afin de les encadrer et d'éviter les dérives.

Sur le suivi des réalisations, nous avons besoin d'outils de calcul et de suivi des consommations dans les logements afin de garantir une rénovation globale performante.

Nous risquons un surcoût financier avec Mon Accompagnateur Rénov'. Il doit être en même temps expert financier, expert social, psychologue et entrer dans l'intimité des ménages. Comment former 50 000 personnes ? Qui, *in fine*, portera la responsabilité des économies réelles d'énergie ? Les ménages ne pourront pas se retourner vers l'Accompagnateur Rénov' si les travaux ont été mal réalisés ou si les économies d'énergie attendues ne sont pas au rendez-vous... Quelle est la meilleure personne pour porter la responsabilité de l'efficacité de ces chantiers ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'avez-vous identifiée ?

M. Pierre-Marie Perrin. – Oui, nos entreprises qui accompagnent et qui connaissent l'ensemble de la chaîne de valeur engagent leur responsabilité financière et sur les réseaux sociaux. Toutes les entreprises présentes ici jouent cartes sur table, avec des avis vérifiés sur Google. L'opinion nous regarde et peut nous noter. Nous faisons des préconisations, que nous assumons, et si cela ne fonctionne pas, nous subissons des pénalités financières. Nous assumons cette responsabilité, nous nous engageons et nous sommes payés pour ce service.

Un encadrement et des contrôles fins, stricts et précis sont nécessaires, sans forcément aller jusqu'à une police de la rénovation énergétique.

Faisons confiance aux entreprises du privé pour la rénovation énergétique. Nous avons besoin d'être considérés. Les délégataires C2E pourraient être labellisés Mon Accompagnateur Rénov', mais nous ne constatons aucune réelle volonté de nous accompagner dans cette labellisation. N'ayez pas peur du privé et travaillons ensemble ! Le partage des connaissances et des données nous permettra d'avancer dans le bon sens.

Mme Florence Lievyn. – Les Français font des travaux de rénovation une à deux fois dans leur vie. Attention à ne pas décevoir : si on ne trouve pas d'Accompagnateur Rénov', si ses délais d'intervention sont trop longs, si les entreprises ne sont pas disponibles, si la prime met du temps à être versée... Méfions-nous des effets d'annonce qui feraient miroiter à partir du 1^{er} septembre un dispositif dont on n'aurait pas cerné toutes les conséquences, y compris psychologiques, pour les Français.

De nombreux particuliers attendent encore le retour des offres à un euro, qui ont profondément marqué les esprits. Les ménages vont être accompagnés de A à Z, et c'est une bonne chose : ainsi, nous allons arrêter de faire croire que la réalisation des travaux c'est la fin de l'histoire : non, au contraire, c'est le début de la nouvelle histoire ! Des gestes de sobriété vont découler de cet accompagnement.

Sommes-nous prêts pour le lancement ? Sinon, il faut envisager le report. Il nous manque encore des informations sur le coût de la prestation et du soutien, à quelques mois du début de la prestation... Dans ces conditions, comment des acteurs économiques peuvent-ils être en mesure de construire une offre adaptée ?

Le point crucial, c'est l'état des lieux. Sans une bonne photographie de la situation initiale, il est malheureusement assez facile de tricher. Sur les C2E, l'état de lieux va conditionner le montant de l'aide. Il faut arrêter de conditionner les aides aux résultats des audits et des DPE, ou alors il faut organiser beaucoup plus de contrôles.

Il demeure une importante mésinformation sur le DPE, qui ne correspond pas toujours à la consommation énergétique. Les ménages nous le disent. Le DPE donne une image de la consommation conventionnelle : ne lui faisons pas porter ce qu'il n'est pas.

Le carnet d'information du logement (CIL) est un outil fondamental. Il est entré en application cette année, mais on en parle peu et les Français ne le connaissent pas. C'est pourtant un outil utile dans les parcours de travaux. La loi avait des ambitions, perdues en cours de route, mais une nouvelle loi de programmation se profile. C'est peut-être l'occasion d'en rehausser les ambitions, car nous avons besoin de suivi et de traçabilité.

Nous devons aussi aller jusqu'au bout de la démarche de digitalisation, ce qui rejoint la question des contrôles. Alors qu'un même chantier peut être contrôlé cinq fois – au titre du RGE, du C2E, de MaPrimeRénov', par le pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE), par Habitat Plus... –, d'autres ne le sont jamais. Nous avons interrogé les organismes concernés en suggérant une rationalisation. Il nous a été répondu que les systèmes informatiques n'étaient pas compatibles...

M. Jean-Baptiste Devalland. – L'accompagnement est le facteur clé de l'accélération. C'est un métier nouveau, qui reste à structurer, et un métier complet, qui agrège plusieurs briques de service. Il s'appuie sur un engagement de qualité, de satisfaction client et de respect de la réglementation, ce que font déjà nos sociétés d'accompagnement à la rénovation énergétique.

Bien sûr, nous devons encore renforcer nos garanties. Un cadre réglementaire très strict existe, sur le statut de délégataire, sur la qualification en matière d'audit, sur les organismes de contrôle... Pour rassurer les Français, il faut renforcer le contrôle de ces qualifications, au moment de leur obtention, mais aussi au moment de leur renouvellement - par exemple pour le RGE. On peut donc imaginer des contrôles plus fréquents et des sanctions plus importantes en cas de non-respect du cadre réglementaire. C'est un élément clé de la confiance des Français.

Mon Accompagnateur Rénov', le DPE et l'audit sont des briques de cet accompagnement. Ces professions sont extrêmement réglementées ; encore faut-il s'assurer que ces réglementations soient respectées.

M. Franck Montaugé. – Vous parlez d'efficacité, voire d'efficience, énergétique. Vous engagez-vous à l'égard de vos clients ? Le prix de vos prestations est-il indexé sur la performance finale ? Comment élaborer un engagement de performance réparti entre tous les acteurs de la rénovation énergétique ?

J'ai fait partie des premiers à parler de *blockchain*, il y a bien longtemps. Avez-vous des exemples ?

M. Vincent Legrand. – Nous travaillons depuis une dizaine d'années sur des rénovations performantes et suivons les consommations. Un rapport d'Effnergie, publié l'an

dernier et élaboré dans le cadre d'un projet de recherche lancé par l'Ademe sur le suivi des consommations, confirme que l'on atteint les consommations prévues.

Il faut cependant faire attention au type de bâtiment : la politique publique et l'engagement de performance ne peuvent pas être de même nature que l'on considère le grand tertiaire ou la maison individuelle.

Les outils de politique publique pour la maison individuelle, le grand collectif ou le grand tertiaire doivent être dissociés : c'est ce que montre le rapport d'il y a quelques mois de l'Ademe sur le financement de la performance des logements. Or la politique publique actuelle ne différencie pas suffisamment entre les parcs.

Le parc de maisons individuelles est le plus consommateur : 10 % de la consommation énergétique française concerne le chauffage des maisons construites avant 1975 ; c'est un gouffre énergétique. Nous ne savons pas encore nous engager au même niveau que sur le tertiaire, car les pratiques de consommation sont très différentes selon les ménages. En revanche, nous savons nous engager sur l'outil livré aux ménages à la fin des travaux.

M. Franck Montaugé. – Vous prenez donc des engagements de performance ? Cela vous paraît-il une voie de progrès intéressante ?

M. Vincent Legrand. – Exiger dans les deux ou trois prochaines années des niveaux de performance en maison individuelle, avec la sociologie actuelle de nos entreprises artisanales, c'est la garantie de ne plus avoir d'entreprise qui fasse de la rénovation...

Nous sommes donc face à un enjeu pédagogique : il faut donner confiance aux 550 000 entreprises artisanales qui ont, à 98 %, moins de vingt salariés. Elles n'ont pas d'outil de recherche-développement, pas d'outil de suivi-qualité, pas d'outil de formation. Nous devons accompagner ces entreprises qui constituent le tissu artisanal français. Sachons leur donner confiance, car elles réussissent à faire de la performance. C'est aussi un enjeu de formation qui relève de la politique publique, car on constate – pour parler trivialement – un trou dans la raquette. Je préfère parler de suivi-qualité que de contrôle : il faut montrer aux artisans ce qu'ils font bien.

Un fonds de mutualisation doit également être créé pour compenser les ménages dont la maison serait moins performante. Un rapport de Deloitte publié en novembre 2021 formule des propositions assurantielles en ce sens.

La *blockchain* est un outil précieux pour établir ce qui a été fait dans un logement donné et ce qu'il reste à faire. Mais elle ne fait pas les travaux... Il faut accompagner les acteurs de terrain. Il n'y a pas de règle de l'art pour la performance. Les entreprises ne sont pas engagées d'un point de vue réglementaire dans la performance, mais n'attendons pas quinze ans...

M. Franck Montaugé. – Vous semble-t-il envisageable de faire évoluer le label RGE dans ce sens ? Pas forcément de manière obligatoire, mais de façon optionnelle et graduelle, afin de créer un mouvement général vers une véritable performance de l'ensemble des acteurs et notamment des intervenants ?

M. Vincent Legrand. – Je ne pense pas que cette approche permettra de monter en puissance. Les aides doivent être suivies en qualité avec des experts sur le terrain. Je suis

plutôt favorable à une logique d'accompagnement terrain. Le RGE est vu comme une formation et des dossiers administratifs.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – C'est contraignant.

M. Vincent Legrand. – Pour nos 550 000 entreprises artisanales, c'est une contrainte.

La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP, prévoit qu'un maître d'ouvrage est une personne physique ou morale responsable du chantier au plan réglementaire. Aujourd'hui, il n'existe pas de maîtrise d'œuvre performance, car il n'y a pas de règle de l'art. L'engagement de performance est minimal et ne passe pas en premier.

Mon Accompagnateur Rénov' n'est pas de la maîtrise d'ouvrage : il assiste le maître d'ouvrage, mais sans prendre la responsabilité des préconisations. L'Anah n'utilise d'ailleurs pas ce terme de « préconisation ». La maîtrise d'ouvrage suppose en effet une assurance, avec de très lourdes responsabilités.

Une étude de la région Alsace a montré que le prix moyen en rénovation globale d'une maîtrise d'œuvre normale était de 9 350 euros, en raison des responsabilités afférentes. Les dossiers suivis par Mon Accompagnateur Rénov' vont tourner autour de 1 000 à 2 000 euros, or nous ne savons pas accompagner en rénovation globale en dessous de 2 000 à 2 500 euros, hors maîtrise d'œuvre, sur le simple conseil aux ménages. Pour accompagner une simple isolation ou la mise en place d'une pompe à chaleur, 1 500 euros sont probablement suffisants.

Avec 1 000 ou 1 500 euros, nous ne réussirons jamais à accompagner une rénovation globale. Les opérateurs que nous formons doivent consacrer quatre heures et demie de travail au montage financier d'une rénovation globale, alors qu'ils ne sont rémunérés que pour une heure et demie...

S'agissant du financement par les collectivités territoriales, je crains que si l'on éclate encore les financements, certaines collectivités financeront, et d'autres pas. Pour les ménages, cela risque d'être terriblement complexe.

Nous avons aujourd'hui des milliards d'euros avec peu d'accompagnement et presque aucun contrôle. Il y a un enjeu majeur à ce qu'une part significative de ce financement soit mise, dans les deux ou trois prochaines années, sur l'accompagnement des ménages, par des gens formés.

Mme Florence Lievyn. – Monsieur Montaugé, non, il n'y a pas d'engagement de performance, faute de demande et par construction des aides : MaPrimeRénov' est un forfait qui ne tient pas compte des kilowattheures économisés, et le C2E est calculé sur des kilowattheures théoriques et non pas réels. Qu'est-ce que cela apporterait de plus aux ménages ?

Pour aller vers cet engagement de performance, ne faudrait-il pas conditionner les aides à l'atteinte de résultats ? Tant que les aides seront forfaitaires et sans contrôle des économies réalisées, quel est l'intérêt à aller sur de la performance ?

Dans quelques jours, devrait être annoncé l'appel à projets France 2030 de l'Ademe sur les opérateurs ensembliers, qui permettra à des acteurs privés de prendre des responsabilités sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la rénovation énergétique, avec l'obligation d'aller vers de la performance, car l'opérateur ensemblier fera l'avance du coût des travaux et sera rémunéré sur les économies.

Le contrat de performance énergétique (CPE), démocratisé dans les bâtiments tertiaires, est encore peu connu dans le résidentiel – un peu dans le collectif, mais quasiment pas en maison individuelle. Des acteurs vont s'engager pour tester ce nouveau modèle. Il sera intéressant d'en faire un bilan.

M. Franck Montaugé. – La question se pose pour l'ensemble des filières.

Mme Sylvie Charbonnier. – Méfions-nous quand même des CPE, car dans le tertiaire, ils consistent essentiellement à se payer sur les économies faites, qui intéressent l'efficacité des équipements, mais absolument pas les travaux d'isolation des enveloppes. Les CPE portent d'abord sur le réglage des installations. Il est inutile de les déployer dans les maisons individuelles, car 70 % des aides sont pour des pompes à chaleur. Privons-nous d'une approche systémique qui va être l'hallali de la rénovation globale dans les maisons individuelles. On n'a pas besoin de CPE pour installer des pompes à chaleur qui ne fonctionnent pas.

S'agissant de la garantie de résultats, la performance énergétique finale dépend des interfaces des métiers. La réglementation française est très bien faite pour les logements neufs et les logements existants, mais elle n'est pas appliquée dans les aides.

Les mesures d'étanchéité à l'air une fois les travaux terminés sont un très bon juge de paix pour vérifier si les artisans ont bien travaillé ensemble. Plutôt que de donner 1 500 euros pour une maîtrise d'œuvre qui n'existe pas dans le rural, offrons plutôt une aide pour réaliser une mesure d'étanchéité à l'air. Quand les artisans savent que cette mesure sera réalisée, ils respectent scrupuleusement leurs documents techniques unifiés (DTU). Sans l'annonce d'une telle mesure, on n'y arrive jamais.

On peut aussi mesurer des débits de ventilation en bouche d'extraction et la vitesse du ventilateur. Cela ne coûte pas très cher, mais cela permet de vérifier que la ventilation fonctionne. Des mesures très simples peuvent être réalisées et font l'objet de labels BBC Rénovation ; des contrôleurs sont formés ; les opérateurs de la mesure sont certifiés : les dispositifs existent, il suffit de les adjoindre aux aides, comme cela se fait en Allemagne. En Allemagne, tous les équipements installés sont contrôlés, l'étanchéité à l'air est mesurée et un suivi des consommations énergétiques est réalisé pendant trois ans. Cela fonctionne.

M. Franck Montaugé. – Faut-il pour cela une réglementation spécifique ?

Mme Sylvie Charbonnier. – Tout existe déjà, y compris les qualifications et les méthodologies. Il suffit d'adapter les aides. Plutôt que de prévoir 1 500 euros pour un accompagnement, instaurons une mesure d'étanchéité de la maison qui coûte 600 euros - 350 euros si vous en réalisez plusieurs. *Idem* pour la mesure de débit de ventilation. Tous les labels et toutes les certifications nécessaires existent. Allez sur le site www.effnergie.org et sur celui de l'association HQE. Allouer 1 000 ou 1 500 euros pour l'audit d'une maison, et des mesures d'étanchéité à l'air et de ventilation, voilà qui serait pertinent.

Mme Audrey Zermati. – Une des raisons que nous avons de rester optimistes tient à ce que la garantie de performance sera une garantie d'étiquette. Dès lors que les propriétaires auront l'obligation d'afficher une étiquette D, C, A ou B pour pouvoir louer ou vendre leur bien, ils se montreront exigeants envers les entreprises afin de justifier de cette étiquette. La demande tirera l'offre vers un engagement de performance.

M. Pierre-Marie Perrin. – La formation reste le maître mot et la clé du succès de la politique publique de rénovation énergétique. Ainsi, un travail très important est mené pour sensibiliser les notaires à la réglementation. De même, les élus des communes rurales n'ont pas forcément les services adéquats pour s'occuper de ce type de sujet. Les journalistes peuvent également jouer un rôle dans la lutte contre la fraude. La clef est dans la formation.

M. Jean-Baptiste Devalland. – Il faut en effet conditionner l'octroi des aides à une exigence d'efficacité. Les cahiers des charges et les méthodologies de mesure restent encore trop indirects, de ce point de vue. Il reste à mettre en œuvre un effort de structuration pour établir des règles de l'art en ce qui concerne la mesure des performances énergétiques. Dans le cas où une entreprise passe un contrat de performance énergétique, elle pourra facilement se rémunérer *a posteriori* sur les économies réalisées ; pour les ménages, la situation sera plus compliquée. Il faudrait donc un cahier des charges et des règles de l'art qui permettent d'anticiper les mesures d'économies d'énergie.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions pour ces échanges très intéressants et nous recevrons avec intérêt toute contribution supplémentaire que vous voudrez bien nous envoyer.

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.

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

Rénovation du parc privé et des copropriétés - Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde consacrée à la rénovation du parc privé et des copropriétés, organisée autour d'acteurs de l'immobilier.

L'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI), association qui assure la défense des intérêts des propriétaires privés, est représentée par M. Alexis Lagarde, président de l'UNPI Pays de la Loire.

La Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim) est représentée par M. Loïc Cantin, son président, ainsi que Mme Bénédicte Rouault, chef de cabinet, qui nous rejoindront plus tard.

L'association Plurience, qui regroupe des professionnels de l'immobilier, est représentée par M. Étienne Dequirez, son président, et par M. Pierre Hautus, son délégué général.

L'Union des syndicats de l'immobilier (Unis) est représentée par M. Olivier Safar, son président adjoint et président de l'Unis Grand Paris.

Nous recevons également M. Gilles Frémont, président de l'Association nationale des gestionnaires de copropriétés (ANGC), qui représente les intérêts des gestionnaires, des comptables et des assistants de copropriétés.

Le réseau d'agences immobilières en franchise Guy Hoquet l'immobilier est représenté par Mme Delphine Herman, directrice des relations extérieures.

Nous accueillons aussi Mme Laurence Batlle, présidente de l'entreprise de gestion immobilière Foncia ADB.

Le groupe Nexity est représenté par Mme Karine Olivier, directrice du pôle services aux particuliers, et Mme Florence Rognard, responsable des affaires publiques.

Enfin, la Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI) est représentée par M. Pierre Vital, président de la FPI Nouvelle-Aquitaine et de la commission FPI France « Réhabilitation-extension-rénovation », ainsi que par M. Frank Hovorka, directeur technique et innovation et par Mme Anne Peyricot, directrice relations institutionnelles.

Mesdames, Messieurs, en tant que représentants d'agences immobilières, de promoteurs ou d'administrateurs de biens, vous incarnez la diversité des métiers de l'immobilier. Alors que nous arrivons au terme de nos auditions sur la rénovation énergétique des bâtiments, il nous a paru nécessaire d'associer les acteurs de la filière de l'immobilier, qui participent à la rénovation énergétique des logements.

Pour votre secteur, les politiques publiques d'accélération de la rénovation énergétique sont d'abord génératrices de contraintes. Ainsi, j'aimerais vous entendre sur les conséquences pour le marché de l'immobilier du calendrier de mise en place de la loi de 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Climat et résilience, qui prévoit une interdiction progressive des passoires énergétiques.

J'aimerais également connaître votre vision quant à d'éventuelles nouvelles obligations qui pourraient peser sur votre secteur. Certains acteurs proposent par exemple une obligation de rénovation lorsque les biens sont vendus. Le marché de l'immobilier est-il en mesure de faire face à de nouvelles contraintes de ce type ?

Au-delà des enjeux relatifs au marché de l'immobilier, cette audition doit nous permettre d'identifier les freins spécifiques à la rénovation énergétique des logements en copropriétés. Nous avons auditionné des représentants de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), qui ont évoqué un retard des logements collectifs dans la rénovation énergétique des bâtiments, malgré des dispositifs d'aides spécifiques tels que MaPrimeRénov' Copropriétés ou l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) copropriétés. Nous constatons aussi l'existence de ce phénomène sur nos territoires. Quels sont les freins spécifiques à ces rénovations ? Comment stimuler la rénovation énergétique des copropriétés alors que, pour atteindre les objectifs ambitieux fixés au niveau national, une accélération paraît indispensable ?

Enfin, hier soir, la Première ministre a conclu le Conseil national de la refondation (CNR) Logement en annonçant notamment le renforcement de MaPrimeRénov' pour

atteindre 200 000 rénovations performantes en 2024, ainsi que le déploiement des guichets FranceRénov' et Mon Accompagnateur Rénov' d'ici à 2025. Ces propositions sont-elles suffisantes au regard de celles qui ont été formulées par le groupe de travail « Faire du logement l'avant-garde de la transition écologique » du CNR Logement ?

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 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. Alexis Lagarde, Étienne Dequirez, Pierre Hautus, Olivier Safar, Gilles Frémont, Mmes Delphine Herman, Laurence Batlle, Karine Olivier, Florence Rognard, MM. Pierre Vital, Frank Hovorka et Mme Anne Peyricot prêtent serment.

M. Alexis Lagarde, président de l'UNPI Pays de la Loire. – Ce qui nous importe, c'est le diagnostic de performance énergétique (DPE). Un malade s'inquiète quand le thermomètre donne des températures différentes en fonction du médecin qui l'utilise. Pour nos adhérents, la confiance est rompue : ils ne savent plus quoi faire, parent au plus pressé, cherchent à éviter les interdictions et en viennent même à retirer certains biens du marché.

Si la priorité est bien de procéder à des rénovations globales, nous sommes « à côté de la plaque ». Les gens nous contactent pour faire le minimum, même si j'explique, pendant les assemblées générales et les réunions auxquelles j'assiste, qu'il faut viser au moins la classe C pour être tranquille un certain temps. Mais on ne fait que repousser l'échéance et nous devons rénover de nouveau des logements déjà rénovés, parce qu'on ne procède pas à la totalité des rénovations nécessaires.

Je suis ingénieur et je travaille dans le secteur du bâtiment depuis quarante ans. Je couvrais un territoire important dans une société internationale et je connais bien les problèmes de pathologie. Dans le bâti ancien, datant d'avant 1948, quand les bâtiments sont maltraités et ne respirent pas, on observe une perte de qualité. C'est la catastrophe annoncée.

S'agissant du bâti plus récent, il est possible de travailler de manière plus efficace, tant que nous ne sommes pas dans les périmètres de sauvegarde.

Nous ne sommes pas du tout opposés à la rénovation, mais il faut procéder de manière intelligente et pragmatique.

La confiance constitue la question essentielle, mais je soulignerai aussi l'importance du législatif et de la fiscalité, pour laquelle l'instabilité doit cesser.

M. Étienne Dequirez, président de Plurience. – Plurience représente en particulier les syndicats de copropriétés, qui constituent une profession réglementée. Par définition, nous sommes au cœur de la gestion des copropriétés, qu'il s'agisse de gestion administrative, sécuritaire, ou des questions de rénovation, y compris de rénovation énergétique. Je vous remercie de nous avoir invités car, dans les propos tenus au cours des

derniers jours, notamment hier, le mot « syndic » n'a jamais été prononcé, ce qui est gênant puisqu'une rénovation énergétique du monde de la copropriété qui se ferait sans les syndics s'annoncerait longue et difficile.

Nous sommes des acteurs de la rénovation et nous souhaitons la développer. Aucune résistance ne se manifeste au sein de la profession. Cependant, notre vision est pragmatique et nous nous préoccupons de la question du « comment », qui nous semble dépendre de trois points essentiels.

D'abord, il s'agit d'assurer le financement de cette rénovation et notamment son financement bancaire, qui représente le sujet le plus important. Mes collègues y reviendront.

Ensuite, j'évoquerai une question un peu technique, celle de la dichotomie entre diagnostics individuels et collectifs. La rénovation est considérée comme efficace si elle est globale, mais la loi impose un diagnostic individuel opposable, ce qui crée de nombreuses difficultés.

Enfin, un grand nombre de subventions s'empilent ; j'en dénombre quatorze. Félicitons-nous de leur existence puisqu'elles peuvent représenter jusqu'à 30 ou 35 % du coût de la rénovation. Cependant, il faut imaginer des solutions pour qu'elles deviennent plus efficaces et pratiques.

M. Olivier Safar, président adjoint de l'Unis et président de l'Unis Grand Paris. – Je précise que je suis aussi un ancien membre du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et que j'ai été remplacé dans ces fonctions en début d'année par Loïc Cantin. Par ailleurs, je suis membre du CNR Logement pour la partie rénovation énergétique.

Vous l'avez compris, ce que nous avons entendu hier nous a fortement déçus, ces annonces ne correspondant pas à ce que nous avons préparé, écrit et réécrit. Nous avons même proposé d'ajouter un complément pour distinguer maisons individuelles et copropriétés, ce qui allait dans le bon sens.

Le calendrier est complètement inadapté et, en matière de copropriétés comme de gestion locative, nous sommes bloqués par les impératifs d'agendas qui ne sont pas les bons. Dans les copropriétés, alors que copropriétaires, syndics et entreprises sont volontaires, il faut en moyenne entre trois et cinq ans pour parvenir à réaliser des travaux. On commence par produire une analyse, que l'on présente lors d'une première assemblée générale, puis on vote le projet lors d'une deuxième assemblée générale, on obtient les subventions l'année suivante avec les financements – s'il y en a – et ensuite seulement on commence les travaux.

Le calendrier semble également inadapté en ce qui concerne le DPE individuel pour les propriétaires bailleurs, qui peuvent se retrouver confrontés à de graves complications. Dans certaines assemblées générales, une opposition émerge entre copropriétaires occupants et copropriétaires bailleurs. En effet, l'occupant n'a aucune obligation alors que le bailleur est contraint par le calendrier. Nous ne réussirons pas sans procéder à la rénovation complète des copropriétés ou des immeubles.

Je voudrais également évoquer la question du fléchage des aides. Quand nous avons demandé des aides auprès de l'Anah, pour MaPrimeRénov' Copropriétés et MaPrimeRénov' Sérénité, j'ai demandé à ce que l'on flèche les montants attribués vers les

maisons individuelles ou vers les copropriétés. Cette disposition n'avait pas été reprise par le ministère de l'économie et des finances. On nous avait dit que nous commencerions avec 800 millions d'euros et qu'il faudrait nous débrouiller. L'année suivante, nous avons demandé bien plus puisque la somme avait été utilisée à 99 % pour les maisons individuelles. Ainsi, la première année, moins de 100 dossiers avaient été déposés pour MaPrimeRénov' Copropriétés alors que l'on compte 550 000 syndicats de copropriétés.

Par ailleurs, il faudrait un guichet unique pour toutes ces aides. Étienne Dequirez en a dénombré quatorze et j'en compte dix-neuf, en prenant en compte certaines aides complémentaires de communes, de groupements de communes ou de quartiers.

Je terminerai en évoquant la question du financement. J'ai demandé en janvier à ce que soit créée une banque de la rénovation énergétique mais cette demande n'a pas été entendue. Quand la Caisse des dépôts et consignations et la Banque des territoires ont repris contact, nous leur avons expliqué qu'il ne s'agissait pas que de copropriétés mais aussi de propriétaires bailleurs, de copropriétés tertiaires et de certains logements sociaux, qui rencontraient des difficultés pour trouver les financements nécessaires. Il faut créer une vraie banque de la rénovation énergétique, qui n'aurait pas besoin d'avoir des agences dans toute la France.

Surtout, si nous voulons réussir, nous avons besoin d'une loi de programmation de cinq ans, qui soit renouvelable pour cinq ans. Si vous ne parvenez pas à faire en sorte que copropriétaires, propriétaires et locataires comprennent qu'ils peuvent compter sur une certaine stabilité, nous n'arriverons à rien. Les choses changent tous les six mois, tous les ans ou tous les trois ans et c'est trop. À l'Anah, le système évolue encore pour intégrer un pilier performance et un pilier efficacité, ce qui sera annoncé le 12 juin prochain. Mais si les montants augmentent, ces changements sont trop nombreux et trop compliqués. Il faut remplir de multiples dossiers en ligne, sur chacun des portails, ce qui est décourageant.

M. Gilles Frémont, président de l'ANGC. – Je représente aujourd'hui les gestionnaires de terrain et syndics de copropriétés. En ce qui concerne la copropriété, nous avons observé quatre freins, qui pourraient devenir quatre leviers.

La fluctuation des lois constitue le premier frein. Depuis 2014, les textes se sont succédé : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, loi Climat et résilience, loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, auxquelles il faut ajouter une avalanche de décrets et d'arrêtés.

En termes d'outils, nous utilisons le projet de plan pluriannuel de travaux, le plan pluriannuel de travaux (PPT), le diagnostic technique global (DTG), l'audit énergétique, l'audit architectural, le DPE individuel, le DPE collectif, le DTG++ de l'Agence parisienne du climat, qui, au passage, gonfle les prix des prestataires, et le PPT des prestataires, qui rajoute certaines offres.

Ces lois changeantes créent d'abord de l'attente chez les copropriétaires, qu'il n'est pas rare d'entendre dire en assemblée générale qu'il est urgent d'attendre, afin d'anticiper les prochains changements. Par ailleurs, ces changements entraînent un décalage

constant dans la formation des professionnels, des praticiens et des gestionnaires de copropriétés, qui ont à peine le temps de se former que la loi a déjà changé.

L'épargne en copropriété, qui est insuffisante, constitue un deuxième frein. L'Anah a révélé que le montant moyen du fonds de travaux, créé par la loi Alur, s'élève à 4 500 euros, ce qui représente un montant ridicule, alors que le fonds se voulait incitatif. Des solutions existent pour favoriser l'épargne des copropriétés.

Pour venir à bout du troisième frein, il faut simplifier le prêt collectif bancaire. Selon l'article 26-4 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, il existe trois types de prêts bancaires, dont le premier, qui doit être accepté à l'unanimité, n'est jamais voté. Pourtant, il faudrait mettre en place un véritable prêt collectif, qui soit accordé aux syndicats des copropriétaires. Ce n'est pas le cas du prêt Copro 100, qui est un faux prêt collectif, puisqu'il s'agit en fait d'un prêt multi-individuel, dont la mise en place a tout d'une usine à gaz et que je n'ose même pas proposer.

Le quatrième frein concerne la fiscalité et les aides publiques ; nous sommes confrontés à un manque de visibilité et d'incitation en la matière. Nous avons observé que l'ancien crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) parlait aux copropriétaires parce qu'il était concret et immédiat. Le dispositif MaPrimeRénov' semble plus lointain, abstrait et aléatoire. De plus, nous avons affaire à de multiples guichets et ignorons qui doit être notre interlocuteur. Par ailleurs, nous manquons de visibilité sur la durée pour ce dispositif, puisque nous ne savons pas s'il existera toujours dans quatre ou cinq ans, lorsque les travaux seront terminés. Enfin, la TVA augmente depuis vingt ans : à l'époque, elle s'élevait à 5,5 % sur l'ensemble des travaux mais elle est passée à 7 %, puis très rapidement à 10 %, ce qui renchérit le coût des travaux.

Mme Delphine Herman, directrice des relations extérieures du réseau Guy Hoquet l'immobilier. – Je voudrais d'abord confirmer ce qu'a dit l'un de mes confrères : la rénovation énergétique des logements fait consensus au sein des professionnels de l'immobilier. Nous cherchons tous des solutions pour avancer concrètement vers une réduction significative de l'impact environnemental des logements.

En tant qu'agents immobiliers, nous pouvons servir de baromètre aux pouvoirs publics et faire remonter du terrain des informations relatives aux besoins, aux aspirations et aux inquiétudes des Français, en matière de logement et de rénovation énergétique. Nous jouons un rôle de facilitateurs pour les Français et nous avons conscience de notre responsabilité.

Notre réseau a une particularité : la formation est gratuite et illimitée, ce qui représente un atout stratégique pour bien conseiller et informer le particulier. Ainsi, depuis le début de l'année, nous avons dispensé 2 300 heures de formation à l'ensemble de nos conseillers en gestion locative et transaction.

Nous travaillons également avec des organismes tels que les opérateurs de compétences des entreprises de proximité, sur les sujets de la formation et du financement des formations à la transition environnementale des logements. Nous travaillons avec l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) et l'Anah. De plus, nous avons mis en place des partenariats nationaux et locaux pour aider les particuliers à trouver des financements, à accéder aux aides et à identifier des entreprises reconnues garantes de l'environnement (RGE) pour réaliser leurs travaux.

Nous sommes prêts, mais nous avons besoin d'aide pour avoir les moyens d'inciter les Français à agir, qu'il s'agisse de logements individuels ou de copropriétés. À ce titre, nous souhaiterions vous alerter sur trois points.

En premier lieu, je veux évoquer le DPE. D'abord, sa fiabilité représente un véritable enjeu et il a été récemment démontré qu'il pouvait défavoriser les petites surfaces. De plus, deux méthodologies coexistent en fonction du type de propriétaire. Les propriétaires sont néanmoins soumis aux mêmes contraintes, notamment à l'interdiction d'augmenter les loyers ou à la prochaine interdiction de mise en location. Par ailleurs, la question de l'organisation de la filière des diagnostiqueurs se pose.

En deuxième lieu, nous avons besoin de renforts et de réponses quant aux solutions de financement, les financements actuels n'étant pas adaptés aux besoins des Français et au pilotage de la transition environnementale. Nous avons évoqué les aides mais nous sommes conscients que l'État ne peut pas tout, et nous saluons sa mobilisation. Notons néanmoins qu'il est souvent difficile pour les ménages éligibles aux aides de procéder aux avances nécessaires. Mais, au-delà des aides, il faut avancer en matière de financement privé avec les établissements bancaires, qui objectent aujourd'hui – à juste titre – qu'il leur est difficile d'évaluer le montant des travaux, notamment dans le cas d'une vente, mais aussi de contrôler la bonne allocation des fonds. Dans le cas des copropriétés, des freins ont déjà été mentionnés et j'évoquerai le fait que seules deux banques proposent l'éco-PTZ : Domofinance et la Caisse d'épargne Île-de-France.

Enfin, j'en viens aux entreprises RGE (reconnu garant de l'environnement). Le président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) rappelait récemment que sur les 560 000 entreprises artisanales du bâtiment, seules 63 000 sont labellisées RGE et que ce chiffre a tendance à reculer puisqu'elles étaient 65 000 en 2001. Or il s'agit de rénover, à très court terme, 5,2 millions de passoires énergétiques. Le nombre d'entreprises disponibles pour rénover tant de biens, en respectant un calendrier très ambitieux, pose question. Bruno Le Maire a annoncé viser la reconnaissance de 250 000 entreprises RGE en 2025, mais il n'a pas encore expliqué quels moyens il comptait mettre en œuvre pour y parvenir.

Comme M. Frémont, je pense que ces freins peuvent devenir des leviers importants. Mais ces problèmes doivent être résolus pour que nous puissions jouer notre rôle de facilitateurs, pour accompagner les Français et tenir le calendrier.

Mme Laurence Batlle, présidente de Foncia ADB. – Foncia est un administrateur de biens, premier loueur en France avec 400 000 biens sous gestion et premier syndic de France avec 70 000 immeubles gérés. Depuis 2021, Foncia s'est engagé de manière extrêmement volontariste dans la rénovation énergétique des biens sous gestion.

À ce titre, 100 % de nos gestionnaires sont formés, et nous avons des référents travaux rénovation énergétique dans l'ensemble de la France. En 2022, nous avons signé un *green deal* avec le Plan bâtiment durable, dans lequel nous nous sommes engagés à rénover 300 immeubles dans leur totalité d'ici à 2025. Depuis, 210 copropriétés sont en cours de rénovation globale, soit plus de 15 000 logements. Enfin, nous accompagnons nos bailleurs individuels afin de leur permettre de s'engager dans des travaux pour améliorer leur étiquette énergétique, grâce à des études approfondies.

Nous commençons donc à bénéficier d'un bon observatoire de ce qui se passe sur le terrain et nous avons développé une conviction forte : c'est la copropriété qui doit constituer le cœur de la rénovation du bâti résidentiel et non pas le bailleur. Cette conviction donne lieu à trois propositions, dont deux n'ont pas encore été évoquées.

La première concerne le calendrier 2025-2028 pour les bailleurs. Sans le remettre en cause, il semblerait pertinent que l'interdiction de louer un bien qui n'a pas la bonne étiquette énergétique soit effective à la remise en location et non pas au cours du bail. En effet, réaliser des travaux d'isolation par l'intérieur quand le bien est occupé n'est pas possible.

Notre deuxième proposition porte sur l'articulation des dispositions pesant sur les bailleurs et les copropriétés. Les obligations imposées à un bailleur privé par la loi Climat et résilience devraient être suspendues lorsque la copropriété du logement concerné s'est engagée dans un plan pluriannuel de travaux. L'intérêt est double : sur le plan financier, les bailleurs n'auraient pas à payer deux fois et, sur le plan écologique, les travaux d'isolation ne seraient pas conduits à deux reprises.

La troisième proposition porte sur le financement d'une opération globale de rénovation d'une copropriété. Globalement, l'éco-PTZ est inefficace. Nous suggérons de créer un éco-PTZ destiné aux copropriétés : les emprunteurs seraient non pas les copropriétaires, mais le syndicat. L'emprunt serait attaché au lot et le suivrait au gré des mutations. Près de 1,6 million de logements en copropriété doivent être rénovés, pour un coût moyen de 20 000 euros par logement et 15 000 euros après le versement des subventions. Compte tenu de l'ampleur du défi de la rénovation, qui s'élève à environ 25 milliards d'euros pour les copropriétaires, le coût de cet éco-PTZ serait relativement modeste – de l'ordre de 8 milliards d'euros sur quinze ans. Cette mesure représenterait un véritable levier pour accélérer la rénovation énergétique des logements concernés.

Mme Karine Olivier, directrice du pôle service aux particuliers du groupe Nexity. – Nexity compte un million de clients, plus de 700 000 copropriétaires et 200 000 bailleurs : nous disposons d'une vue d'ensemble sur le secteur immobilier. Le groupe a signé un second *green deal*, qui fixe des objectifs ambitieux d'ici à 2025.

Hier, lors de la réunion du CNR Logement, j'ai entendu dire que le nombre de personnes embauchées en tant que Mon Accompagnateur Renov' devait passer de 2 000 à 5 000 pour accélérer la rénovation énergétique. Mais c'est notre travail ! Nous accompagnons nos clients au quotidien.

La rénovation énergétique fonctionne bien : plus de 7 000 logements en copropriété ont été rénovés et 1 000 audits énergétiques ont été menés à la demande des propriétaires bailleurs. Cela dit, des points restent à améliorer.

Il ne faut jamais dissocier le monde de la copropriété de celui du parc locatif privé, qui compte 7,3 millions de logements ; 1,7 million d'entre eux sont classés F et G, dont 70 % sont situés au sein d'une copropriété. Or les dispositions législatives sont souvent différentes, selon qu'elles s'appliquent à l'un ou à l'autre, alors que les enjeux sont identiques : cela complique notre travail.

Je suis d'accord avec de nombreuses propositions déjà formulées, notamment l'éco-prêt en faveur des copropriétés. Je souhaiterais toutefois que ce dernier englobe non

seulement les travaux, le reste à charge mais aussi les avances de subventions, qui sont livrées à la fin des travaux : il faut lutter contre cet effet temps, que nombre de copropriétaires ont du mal à admettre.

J'en viens au droit de la copropriété – un point essentiel. Hormis quelques cas dérogatoires, les votes lors d'une assemblée générale supposent une majorité absolue. Nous plaidons en faveur d'une extension de la majorité simple, c'est-à-dire la majorité des présents et des représentés.

Assister à une assemblée générale est un devoir citoyen. En outre, de nombreux dispositifs facilitant la participation de chacun ont été instaurés. Alors qu'ils n'ont même pas participé à l'assemblée générale, certains copropriétaires multiplient les recours contre nos projets. Les prêts bancaires sont alors bloqués et les subventions acquises menacées : le financement global du projet est alors en danger. Il faudrait interdire aux copropriétaires n'ayant pas pris part au vote de pouvoir introduire des recours.

En outre, il faut adapter le calendrier de la loi Climat et résilience et conditionner l'interdiction de louer à la remise en location. Le marché locatif est bloqué : c'est une véritable bombe sociale. Nous avons interrogé 9 000 propriétaires d'un bien classé G : un tiers d'entre eux accepte de mener des audits énergétiques ; un autre tiers se refuse à toute action et estime que le calendrier évoluera ; enfin un dernier tiers compte vendre son bien, faute de disposer des fonds suffisants pour entamer des travaux de rénovation. Nous ne constatons pas actuellement de raz-de-marée pour la vente des biens classés F et G : les propriétaires attendent. Toutefois, nous notons des décotes sur ces biens – de l'ordre de 6 à 10 % selon les territoires.

Dans les villes ayant instauré l'encadrement des loyers, l'étiquette énergétique n'est pas prise en compte dans les possibilités de dérogations. C'est la double peine : non seulement il faut faire des travaux, mais les loyers sont bloqués. Je trouve cela injuste.

Comme l'a rappelé Gilles Frémont, le système des aides est complexe : nul besoin de voter de nouvelles réglementations – je ne sais d'ailleurs pas comment font nos collaborateurs pour se retrouver dans la législation actuelle.

Les syndics de copropriété doivent être remis dans la boucle : nous sommes des experts et nous pouvons faire avancer les choses.

M. Pierre Vital, président de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI Nouvelle-Aquitaine et de la commission FPI France « Réhabilitation-extension-rénovation ». – La FPI rassemble 700 adhérents, qui représentent environ 80 % du marché de la production de logements, tant dans la construction neuve que dans la réhabilitation. Nous sommes une fédération plurielle, qui rassemble de petits opérateurs et de grandes entreprises nationales. Je rappelle que le secteur privé représente 54 % de la production de logements sociaux. Quand le bâtiment ne va pas bien, le secteur du logement abordable est lui aussi mal en point.

Notre métier fait face à de nombreuses contraintes, telles que le zéro artificialisation nette (ZAN). La rénovation est une solution bien identifiée pour densifier les cœurs de nos villes. Nous avons fait le choix d'adopter une approche globale : nous privilégions les restaurations totales d'immeubles entiers. Toutefois, nous faisons face à de nombreuses contraintes. Le prix des matières premières, de même que celui des immeubles ou

des travaux, est très cher ; nos opérations sont plus onéreuses que la construction d'un immeuble neuf. Chaque bâtiment a sa pathologie : nous faisons du sur-mesure.

En vue de massifier les opérations, il faut solvabiliser la clientèle, notamment les personnes accédant à la propriété ou les investisseurs.

Nous plaidons en faveur d'une pause normative : il ne faut pas constamment changer les règles fiscales ou les règles applicables à la construction de logements. Les dispositifs Malraux ou Denormandie doivent être maintenus, car ils permettent la production de logements de qualité. Le PTZ doit être pérennisé ; il ne faut pas le recentrer sur une frange réduite de la production.

Par ailleurs, il faut flécher les aides au profit d'une rénovation globale des immeubles, ce qui garantit la réussite de l'entreprise.

Encourageons la fluidité des biens : les immeubles sont chers et la fiscalité favorise la détention. Malheureusement, notre proposition d'inverser la fiscalité afin de fluidifier la circulation d'immeubles souvent délabrés n'a pas été retenue par le CNR.

J'en viens à l'extension d'immeubles. Compte tenu du coût d'une rénovation complète, nous préconisons le rehaussement d'un étage afin de valoriser les droits à construire non utilisés et, ce faisant, de récolter de l'argent pour la rénovation. Ces propositions élargissent un peu le débat relatif à la rénovation des immeubles. Cela dit, toute opération de ce type suppose d'associer les copropriétaires.

M. Frank Hovorka, directeur technique et innovation de la Fédération des promoteurs immobiliers. – Près de neuf opérations sur dix dans le secteur de la construction neuve sont menées sur des terrains déjà artificialisés. Celui-ci contribue aussi à la rénovation de la ville.

On oppose souvent rénovation et reconstruction. Or l'écart en matière d'empreinte carbone entre ces deux types d'opérations est extrêmement faible : environ 100 kilogrammes de CO2 par mètre carré et par an. J'insiste sur ce point, car la durée de vie résiduelle de l'ouvrage constitue l'un des non-dits des opérations de rénovation. À cet égard, nos collègues de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont créé le dispositif « Seconde vie » des bâtiments. Les promoteurs ont besoin d'une vision holistique : il n'est pas intéressant de rénover un bâtiment si sa durée de vie ne dépasse pas vingt ans. Comme le disait Pierre Vital, il importe d'adopter une approche complète : celle-ci aura des effets très positifs sur la durée de vie complémentaire d'un immeuble rénové. De même, démolir des bâtiments obsolètes favorise la construction d'immeubles neufs très performants : la réglementation française en la matière est la plus exigeante au monde – et de loin. Pour chaque projet, il faut retenir la solution la plus pertinente entre rénovation et reconstruction : cessons d'opposer ces deux notions.

Par ailleurs, le label bâtiment basse consommation (BBC) Effinergie permet de flécher les aides vers les opérations de rénovation globale éligibles à cette qualification.

J'ai présidé la Fédération européenne des associations d'ingénieurs climaticiens pendant dix ans afin d'établir des règles communes au niveau européen. En France, l'enjeu de la rénovation des logements est très important. Or nous travaillons avec les mêmes moteurs de calcul qu'il y a vingt ans. Il est inconcevable de constater que l'administration ne se donne pas les moyens de créer un moteur de calcul global. Certes, le Centre scientifique et technique du

bâtiment (CSTB) a bien lancé le projet Cible, mais le cahier des charges ne sera écrit que dans cinq ans. La France a les moyens d'être plus ambitieuse ! Un tel outil, qui suppose un investissement se chiffrant non pas en milliards d'euros mais en millions d'euros, favoriserait la confiance de nos concitoyens dans le système. En outre, il pourrait être partagé avec d'autres pays européens. Lors des débats relatifs à la réglementation environnementale 2020 (RE2020), notre fédération avait proposé de créer un partenariat public-privé (PPP) afin de rassembler tous les acteurs pour créer cet outil. Nous gagnerions tous à travailler ensemble.

Depuis une quarantaine d'années, la consommation énergétique finale des logements se situe entre 450 et 500 térawattheures. Réduire la consommation et, *in fine*, l'émission de gaz à effet de serre (GES), suppose de disposer d'un outil de mesure fiable.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je salue M. Cantin et Mme Rouault, respectivement président de la Fnaim et chef de cabinet, qui viennent de nous rejoindre.

Je vous demande, monsieur Cantin et madame Rouault, 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. Loïc Cantin et Mme Bénédicte Rouault prêtent serment.

M. Loïc Cantin, président de la Fédération nationale de l'immobilier. – La Fédération nationale de l'immobilier comprend de nombreux syndicats de copropriété chargés des rénovations, mais aussi de nombreux administrateurs de biens et agents immobiliers.

Notre profession est engagée dans le processus de rénovation énergétique depuis le vote des lois issues du Grenelle de l'environnement, notamment par le biais de cycles de formation destinés à nos syndicats. Nous avons ainsi créé un dispositif complet afin de respecter l'obligation de décarboner le parc immobilier. Le temps presse !

J'ai suivi le début de l'audition en venant au Sénat : nombre de mes collègues ont déjà livré leur analyse sur l'environnement juridique auquel nous sommes confrontés. Olivier Safar a insisté à juste titre sur la temporalité de la copropriété, avec les propositions de résolution, l'adoption par l'assemblée générale, la recherche de financements, l'obtention des primes, la sélection des entreprises, le vote des travaux et les recours éventuels. Il faut bien prendre en compte l'ensemble de ces étapes au vu des enjeux de décarbonation de notre parc immobilier.

L'interdiction de louer des logements classés G en 2025 et ceux classés F en 2028 est un mauvais signal : cette décision provoque une attrition du marché locatif. Depuis longtemps, la Fnaim propose de suspendre cette interdiction dès lors qu'un plan pluriannuel de travaux est adopté par la copropriété. Nous avons tout tenté auprès du ministre du logement, mais nous n'avons malheureusement pas été entendus.

De plus, les DPE collectifs – pour un immeuble entier – et les DPE des logements individuels s'opposent parfois entre eux. Il nous semble que le DPE collectif soit le seul en mesure d'éviter les conflits éventuels entre les propriétaires.

J'en viens à la question du financement des projets. La Fnaim a saisi le gouverneur de la Banque de France, qui a répondu favorablement à notre demande : le financement de la copropriété passe par des prêts collectifs. Or, aux termes de la

réglementation bancaire, ceux-ci sont considérés comme la succession d'un endettement pour tous les copropriétaires qui y auront recours. À ce titre, le seuil du taux d'usure entre les prêts à la consommation et les prêts immobiliers est atteint si le cumul de l'ensemble des prêts souscrits par le syndicat des copropriétaires excède la somme de 75 000 euros. Dès lors, l'emprunt est assimilé à un prêt immobilier, qui est lui-même divisé en prêts individuels, peu incitatifs pour les banques.

Selon le Gouverneur de la Banque de France, une adaptation réglementaire permettrait de débloquer le taux d'usure : même en additionnant l'ensemble de ces prêts individuels sollicités dans le cadre d'une structure collective, ceux-ci pourraient être soumis au même taux d'usure que les prêts à la consommation. Cette disposition permettrait peut-être de débloquer la question du financement des projets, pour laquelle nous n'avons toujours pas de réponse, malgré plusieurs réclamations. Or le reste à charge des copropriétaires doit être financé.

Depuis le mois de novembre, le ministre du logement a annoncé vouloir abaisser la règle de majorité pour les décisions prises par les copropriétés. Nous avons participé à l'élaboration des ordonnances prises en application de la loi Élan. À l'époque, certains avaient proposé de soumettre les décisions relatives aux travaux de rénovation énergétique à l'article 24 de la loi fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis – qui prévoit une majorité simple de l'ensemble des copropriétaires –, en lieu et place de l'article 25 de cette loi – qui prévoit une majorité absolue.

J'étais moi-même un fervent défenseur du maintien du régime de l'article 25, notamment pour protéger les copropriétaires précaires. La loi Élan a institué une passerelle : si la résolution a obtenu au moins le tiers des voix, il est possible de recourir à la majorité de l'article 24.

Auparavant, il existait un dispositif permettant au syndic de convoquer une seconde assemblée générale, en ayant recours à la majorité de l'article 24, lorsqu'une décision avait été rejetée à la majorité de l'article 25. Or celui-ci a été supprimé. Il représentait pourtant un bon compromis et nous proposons de le réintroduire pour les travaux de rénovation énergétique. Je suis persuadé que de nombreuses associations appuieraient notre suggestion. Il faut toujours laisser un os pour que le chien s'amuse : la seconde assemblée générale est plus propice à une décision définitive. Les affaires relatives aux copropriétés supposent de la pédagogie et un certain sens de la communication.

Dans le questionnaire que vous nous avez transmis, vous nous interrogez sur l'impact d'une obligation de rénovation énergétique à la mutation sur le marché immobilier. C'est une question très intéressante. La Fnaim représente trois professions : les administrateurs de biens, les agents immobiliers et les syndics de copropriétés. Nous sommes tous confrontés à la décision d'engager ou non de tels travaux. Les administrateurs de biens doivent formuler des conseils pour que les propriétaires de biens frappés d'indécence puissent arbitrer en toute connaissance de cause et décider, le cas échéant, de le vendre. Les agents immobiliers doivent évaluer le classement énergétique du bien. Depuis le 1^{er} avril 2023, les ventes d'immeubles en monopropriété, c'est-à-dire les maisons individuelles ou les immeubles en bloc, sont assorties d'un audit énergétique, qui fixe le montant des travaux à entreprendre pour atteindre la classe énergétique de niveau supérieur. Le rôle de l'agent immobilier est de faciliter cette transition.

Une directive de la Commission européenne vise à favoriser une transparence totale sur le classement énergétique des biens. La Fnaim formulera dans quelques jours une proposition originale, que j'ai plaisir à vous dévoiler dès aujourd'hui. Prenons un exemple : un agent immobilier vend une maison valant 300 000 euros. Le DPE et l'audit énergétique précisent que le montant des travaux s'élève à 50 000 euros. Dès lors, doit-il minorer ou majorer cette somme du prix de vente fixé à 300 000 euros ? Dans notre travail d'expertise, c'est bien la valeur verte qui s'imposera demain : nous n'y échapperons pas. Ainsi, le prix incluant le montant des travaux servira d'étalonnage.

Deux possibilités s'offrent à nous : la première consiste à ne rien faire, mais le législateur finira pas nous imposer une retenue sur les prix de façon arbitraire – nous ne le souhaitons pas. La deuxième consiste à accompagner les acquéreurs et à leur prodiguer des conseils. Les professionnels de l'immobilier sont tout à fait conscients du rôle d'accompagnement qu'ils jouent auprès de leurs clients.

Nous allons proposer prochainement un contrat nouveau, qui existe d'ailleurs déjà juridiquement. Je l'ai évoqué lors d'un entretien il y a quinze jours auprès de M. le directeur des affaires civiles et du sceau, lequel a accueilli favorablement cette disposition en me disant qu'il s'agissait d'une excellente idée pour accompagner la stratégie des pouvoirs publics.

Ce contrat est issu de la vente d'immeuble à rénover (VIR), que nous avons baptisée « vente en état futur de rénovation énergétique ». Il s'agit de la possibilité, pour un propriétaire, de choisir, au moment de la mutation, de vendre son bien avec ou sans travaux. Nous disposons d'un référent, et d'une valeur d'étalonnage qui nous permet d'y voir clair dans cet environnement en mutation et de connaître la valeur effective du bien concerné. Ce système présente un double avantage. Il permet en effet d'accompagner vendeurs et acquéreurs dans cette stratégie, sachant que le classement énergétique constitue la préoccupation actuelle de nombre d'entre eux. Alors que les acquéreurs se préoccupaient hier davantage du balcon ou de la vue sur la campagne, le classement énergétique devient l'un de leurs critères de choix principaux. Il faut donc trouver un dispositif susceptible de les rassurer et de les accompagner. La vente en état futur de rénovation a lieu avec les travaux inclus, avec une garantie d'exécution, cette exécution pouvant se faire avant ou postérieurement à la mutation, moyennant une consignation du prix ou une garantie bancaire.

Nous sommes bien conscients de l'ensemble des obligations qui seront les nôtres dans les années à venir. Tous les professionnels de l'immobilier sont des alliés de la rénovation énergétique. Cela a été dit, à aucun moment nous n'avons entendu les mots « syndic de copropriété » hier lors du CNR Logement, alors même que l'on a parlé de tous les intervenants : promoteurs, constructeurs, architectes, aménageurs. Or les syndics seront les grands artisans de la rénovation énergétique. Nous avons besoin de cette reconnaissance, car nous sommes la cheville ouvrière de ce dispositif. L'ensemble des syndicats et des professionnels sont résolument déterminés à accompagner les politiques publiques. Je crois néanmoins que nous avons besoin d'un peu plus de considération quand nous faisons des propositions, pour lesquelles nous ne recevons pas de réponse, voire qui se voient parfois opposer une forme de mépris. Nous sommes des acteurs du logement, et des agitateurs d'idées, pour la défense du bien public.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci à tous pour vos présentations. J'ai relevé une certaine cohérence dans vos propos et propositions. Il y a là matière à avancer.

Lorsqu'il est question de rénovation thermique, il est bon de distinguer les différents problèmes qui se présentent : pour les maisons individuelles, les copropriétés, et les logements sociaux.

La question se pose de savoir comment fiabiliser le DPE, et comment nous pouvons l'appliquer aux copropriétés. La difficulté d'établir un DPE par logement ayant été longuement soulignée, le DPE collectif opposable paraît une idée intéressante. Auriez-vous quelques éléments complémentaires à nous communiquer sur ce point ?

Il existe des organisations locales qui ont vocation à accompagner les collectivités dans la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique : c'est ainsi le cas du dispositif Mur Mur, mis en place par Grenoble Alpes Métropole. Avez-vous d'autres exemples du même type ? Cet échelon local vous semble-t-il intéressant, sachant qu'il permet de prendre en compte les spécificités des territoires ?

S'agissant enfin de la seconde vie des bâtiments, le plan Action cœur de ville et les autres démarches du même ordre se heurtent à des difficultés en matière d'isolation. Les interventions restent donc limitées, à moins d'engager une rénovation globale. Avez-vous des exemples de programmes susceptibles d'y remédier ?

M. Alexis Lagarde. – Le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) des Pays de la Loire, dont je suis membre, a publié un rapport sur l'évolution des bâtiments tertiaires, l'idée étant qu'ils aient des cycles de vie différents – habitation, bureau, commerce, etc. – et que les architectes travaillent en ce sens.

Ce travail est d'autant plus important que nous sommes en pleine crise du logement. Dans notre région, qui se porte relativement mieux que les autres sur ce plan, cela fait plus de six mois que j'alerte les représentants de l'État sur la nécessité d'engager un vrai plan Marshall. Il faut prendre des décisions rapidement, sans perdre de vue la nécessité, rappelée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), d'arrêter les monogestes, qui sont consommateurs d'argent public et qui repoussent les travaux à effectuer, entraînant des dégradations et des coûts supplémentaires.

Le DPE est l'arbre qui cache la forêt. L'audit énergétique constitue pour sa part un élément fondamental, car il fournit une vision sur plusieurs options.

Les petits logements sont un autre élément fondamental, car ils concernent les petits retraités. Vous ne pouvez pas savoir le nombre de gens qui investissent en fin de carrière pour pouvoir avoir un petit complément de retraite, et à qui l'on annonce que les investissements nécessaires pour les travaux à réaliser représenteront davantage que ce que leur bien leur rapportera jusqu'à la fin de leur vie. C'est tout de même dramatique !

Enfin, il existe en Italie des ensembliers qui prennent tout en main, y compris l'accompagnement bancaire, pour les travaux de rénovation énergétique. L'État italien a dépensé, de mémoire, 94 milliards d'euros pour rénover 3 % des logements. Cela vous donne l'ordre de grandeur de ce qui nous attend. Depuis le début, j'annonce au Ceser que le plan Marshall que j'ai évoqué coûtera 2000 milliards d'euros.

Mme Karine Olivier. – La surélévation, aussi bien dans le neuf que dans l'ancien, est l'outil magique pour répondre au problème de la rénovation globale des immeubles. Nos copropriétaires ne savent pas qu'ils ont un foncier aérien qui a une valeur.

Or, lorsqu'elle est vendue, cette valeur génère du cash qui permet de financer la rénovation énergétique.

Alors que nous pensions que les copropriétaires des derniers étages seraient assez réticents à la réalisation de tels travaux, ou qu'il serait compliqué de le faire en milieu habité, la difficulté ne vient pas des copropriétaires qui en voient rapidement l'intérêt. Nous faisons voter des surélévations. En outre, nous sommes bien vus des collectivités, et ne sommes pas confrontés à des problèmes de stationnement complémentaires, car nous choisissons nos immeubles en fonction de la proximité des transports. La difficulté réside dans la capacité de trouver des acteurs sur le marché pour construire le plus vite possible, en milieu habité, en hauteur. Il s'agit en effet d'un métier nouveau, qui requiert un véritable savoir-faire.

Par ailleurs, nous parlons du problème de la rénovation énergétique dans les cœurs de ville, mais se posera également le problème majeur des passoires thermiques dans les stations de ski. La majorité des immeubles y sont en effet classés F et G. Nous avons là un boulevard pour la surélévation.

Cela est à intégrer dans le raisonnement. Cette méthode plaît, et n'est pas compliquée à mettre en œuvre – même si elle s'inscrit dans un temps long, car elle nécessite un vote. Nous sommes en train de la tester, en ville dans le XV^e arrondissement de Paris et en station à Villard-de-Lans. Nous pourrions vous présenter un rapport ultérieurement, mais les retours d'expérience sont déjà favorables.

Mme Laurence Batlle. – Je souscris totalement à ces propos. Il nous semblerait intéressant d'élargir les travaux réalisés lors du DPE et du projet de plan pluriannuel de travaux en y intégrant, d'une part, un scénario générant 35 % d'économies d'énergie et, d'autre part, au regard de ce que permet le plan local d'urbanisme (PLU), le scénario de la surélévation. Ce dernier permet en effet de financer la rénovation énergétique.

Je reviens par ailleurs sur le rôle de Mon Accompagnateur Rénov' ou de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Pour une rénovation globale en copropriété, le syndic s'appuie systématiquement sur une AMO dont le rôle est de rechercher des subventions nationales et locales pour financer le projet. Cela existe donc déjà. Ce rôle fonctionne bien. En tant que praticien de la rénovation, il ne nous semble pas utile de le complexifier.

M. Olivier Safar. – Lorsque l'Anah a commencé les formations relatives à Mon Accompagnateur Rénov', nous nous sommes rendu compte que la plupart des accompagnateurs – anciens des agences locales de l'énergie et du climat (Alec) ou de l'Ademe – ne connaissaient pas du tout la copropriété. Nous nous sommes retrouvés – je suis désolé de le dire – face à une porte de prison. Il a fallu intervenir. Lors de la première formation organisée par l'Anah, sur les 250 personnes présentes, dix seulement avaient déjà traité des copropriétés. Les autres ne connaissaient pas ce secteur. Les formations ont commencé il y a un an, en mars 2022. Or, si les Accompagnateurs Rénov' montent en puissance, le compte n'y est pas.

Lorsque l'on compare avec ce qui a été fait dans le cadre de l'Agence parisienne du climat, l'on s'aperçoit que ces accompagnateurs Rénov' ont quatre à cinq ans de retard. Ils ne comprennent pas l'agenda de la copropriété : ils se demandent, par exemple, pourquoi les décisions prises en assemblée générale ne sont pas effectives tout de suite. Il y a des temps de

copropriété à connaître. Or eux ont une vision propre au système de la maison individuelle, où tout va vite.

Il faut donc être vigilant sur ce point. Oui, ce dispositif est nécessaire, mais il faut former ces accompagnateurs – comme ont été formés tous nos gestionnaires de copropriété, qui comprennent ces différents points, puisqu'on leur a expliqué comment cela fonctionnait, et comment il fallait chercher les subventions. Tout ceci ne se fait pas en trois minutes. On a dit que l'on aurait 2 000 Accompagnateurs Rénov'. Cela est très bien, ils sont charmants, mais en formation nous n'y étions pas.

M. Étienne Dequirez. – Je me permets d'aller un peu dans le détail des diagnostics individuels et collectifs, à l'aune de cas pratiques. J'ai des immeubles classés F et G. Nous devons faire porter au vote le fait d'investir lourdement dans des travaux collectifs. Lors des assemblées générales, nous allons forcément promettre aux copropriétaires une amélioration énergétique de leurs appartements individuels.

Cependant, tout dépend de la situation des logements. Le propriétaire d'un appartement situé au deuxième étage d'un immeuble de six étages, placé plein sud, et qui n'est pas un T1, a beaucoup plus de chances de se voir attribuer une notation lui permettant de louer ce bien, à terme, ou de le vendre avec une décote faible voire une surcote. *A contrario*, pour le propriétaire d'un logement situé au rez-de-chaussée, plein nord, et présentant une petite typologie, cela est globalement perdu d'avance.

Nous le savons tous, mais il s'agit d'un problème très lourd. En effet, le copropriétaire dont le logement est situé plein nord contribuera au montant des travaux autant que celui dont le logement est situé plein sud.

Nous proposons donc d'intégrer les deux diagnostics. Le diagnostic collectif doit être valorisé, voire reconnu. La question de savoir s'il doit être opposable reste toutefois ouverte. Il doit en tout cas être intégré comme un indicateur permettant ou non la location. Il nous a souvent été dit que l'acquéreur d'un appartement devait connaître la consommation de ce dernier. Rien n'empêche d'utiliser également le diagnostic individuel, mais les diagnostics collectifs doivent, à mon sens, prendre le dessus. Nous n'y arriverons pas sans cela. Pire, nous risquons de mentir aux copropriétaires, en leur promettant une amélioration énergétique qui sera de toute façon décevante. Le propriétaire du logement situé plein nord ne changera pas la situation géographique de son logement : il le vendra de toute façon situé plein nord. Dans le prix, la décote se fera sur le diagnostic individuel. Cependant, il pourra avoir le droit de le louer, au vu des efforts collectifs réalisés.

Si nous n'abordons pas ce sujet maintenant, nous risquons de le traîner longtemps, au prix de conflits nombreux entre les acquéreurs et les vendeurs – d'autant que le diagnostic est opposable. Il faut traiter cette question dès à présent, en prenant en compte les deux diagnostics.

M. Loïc Cantin. – Nous allons faire face à d'importants travaux. Dans le cadre du dispositif MaPrimeRénov', seules les entreprises disposant d'une qualification RGE peuvent prétendre accompagner les propriétaires et les copropriétaires. Or, sur 700 000 entreprises, seules 16 % disposent de cette qualification, et ce nombre est en diminution. En novembre 2022, Bruno Le Maire a précisé qu'il fallait le multiplier par quatre pour répondre à l'ambition de rénovation énergétique des bâtiments.

Cependant, à mon sens, cela est insuffisant. Dans les immeubles que nous gérons, nous sommes toujours à flux tendu sur des corps de métiers rares : zingueurs, couvreurs, chauffagistes, électriciens. Nous avons parfois même des difficultés pour assurer l'entretien curatif de nos immeubles, et je ne parle pas de l'entretien préventif. Or nous allons rajouter des couches de travaux complémentaires dans le cadre du plan de rénovation. J'aimerais que l'on ait une approche chiffrée de l'importance des travaux de rénovation énergétique, que l'on rapporterait au chiffre d'affaires du bâtiment. On s'apercevra rapidement que nous sommes en sous-effectif.

Il faut effectivement un plan Marshall, et il faut de la formation. Si nous voulons gagner le défi de la rénovation énergétique, il faut adapter les capacités des entreprises du bâtiment qualifiées pour réaliser ces travaux à la situation à laquelle nous allons être confrontés. Nous ne pouvons pas être dans un système où les entreprises sont de plus en plus rares. Il faut au contraire arriver à un équilibre. Il y a donc un plan Marshall à mettre en œuvre, tant sur la formation que sur la création d'entreprises.

J'ai toujours entendu les politiques dire que la rénovation énergétique et l'écologie étaient des gisements d'emplois. Nous avons une opportunité historique de le démontrer. Une transformation est nécessaire, car nous avons besoin de ces entreprises.

M. Pierre Vital. – La rénovation complète représente un coût élevé. L'un des sujets sur lesquels nous pourrions travailler est lié aux territoires où l'on produit des logements réhabilités, qui sont soumis aux dispositions fiscales de la loi Malraux. La question se pose de savoir si les quartiers sur lesquels on produit des logements au titre de cette loi sont toujours adaptés, car ils ont été élaborés il y a fort longtemps, ou s'il ne serait pas nécessaire de les retravailler. Les zonages du programme Action cœur de ville n'ont pas porté leurs fruits pour l'instant : très peu de productions ont été effectuées à l'aune du dispositif Denormandie. Il faudrait peut-être davantage capitaliser sur la redéfinition des zonages de la loi Malraux.

M. Frank Hovorka. – Il faudrait également travailler sur la possibilité des extensions. Plusieurs pays européens, dont la Grèce, autorisent la surélévation ou l'extension de bâtiments classés au titre des monuments historiques, pour éviter qu'ils ne se délabrent. Nous avons donc un double travail à mener sur le dispositif Malraux : élargir son champ et son zonage, en y incluant d'autres typologies d'actifs que le seul usage du logement - commerce, activités tertiaires, etc., – et élargir la capacité de faire des extensions et des surélévations, dans les rénovations globales comme dans les rénovations en milieu occupé.

Je suis fort heureux d'apprendre qu'il existe des exemples de surélévations qui fonctionnent, mais nous avons pour notre part de très nombreux exemples de projets bloqués, car interdits par un PLU, ou faute de hauteurs libres.

Nous voulons revitaliser les villes moyennes et le périurbain. La FPI a remis à ce sujet en 2020, avec le Plan bâtiment durable et la *Royal Institution of Chartered Surveyors* (Rics), qui rassemble des évaluateurs immobiliers en France, un rapport à Emmanuelle Wargon, avec nos propositions. Il est important de retrouver une agilité dans la relance de la rénovation, tant en milieu occupé que dans des logements vides ou en cours de délabrement. Certaines de nos propositions peuvent à cet égard paraître surprenantes. Nous suggérons ainsi de procéder à un remembrement, comme cela s'est fait dans le milieu agricole dans les années 1960. Dans les petites villes, certains propriétaires possèdent plusieurs appartements

dans plusieurs immeubles. La question du remembrement se pose pour pouvoir rénover des immeubles complets, et retrouver ainsi des respirations dans ces villes.

Nous pourrions aussi envisager de changer les affectations. Alors que les logements étaient auparavant uniquement situés dans les premiers niveaux, il faudrait les installer aux quatrième et cinquième niveaux pour tenir compte du fait que les gens recherchent de la lumière : cela implique de faire des extensions, de rendre les terrasses accessibles, surtout dans le sud de la France. Les enjeux sont nombreux, et si l'on essaie de légiférer sur tout, l'on n'y parvient pas.

Il faudrait que nous ayons une législation-cadre qui pousse à la réglementation, pour demander aux maires de justifier leur opposition le cas échéant – plutôt, comme c'est le cas aujourd'hui, que de leur imposer de voter en conseil municipal les modifications et dérogations des PLU. Nous accompagnons de nombreux conseils municipaux sur ce sujet. Si les dérogations existaient déjà de fait, nous pourrions plus simplement travailler sur une exploitation maximale des PLU et sur la rénovation globale des bâtiments. Nous avons les moyens d'agir, mais nous sommes souvent bloqués par des acteurs administratifs, parfois des non-sachants, à qui des articles de loi ou des décrets donnent la possibilité de le faire.

Enfin, pourquoi la France ne s'empare-t-elle pas de la possibilité accordée par la Commission européenne de proposer une TVA à taux réduit à 10 % sur les travaux de rénovation énergétique ?

M. Gilles Frémont. – Pour répondre à la dixième question de votre questionnaire : « Est-il souhaitable d'adapter le calendrier des interdictions de passoires énergétiques prévu par la loi Climat pour les copropriétés ? », nous pourrions prévoir des dérogations si le syndicat des copropriétaires donne des gages.

On craint un très fort contentieux opposant les copropriétaires bailleurs aux syndicats des copropriétaires. Si un copropriétaire bailleur parvient à démontrer qu'il a fait le maximum de travaux d'isolation chez lui et que, malgré tout, sa note reste dégradée, ce qui lui interdit de louer son bien, il se retournera contre le syndicat des copropriétaires pour le préjudice subi, c'est-à-dire la perte du loyer, et demandera à la copropriété de lui payer son loyer. Je crois d'ailleurs qu'une assignation de ce type a déjà été déposée.

Il me semble donc pertinent de prévoir une dérogation pour l'interdiction de louer si le bailleur démontre que la copropriété a voté un plan en assemblée générale, et qu'il s'est prononcé lui-même en faveur de ce dernier.

En réponse à la question de savoir s'il est souhaitable et possible d'accélérer la prise de décision en copropriété concernant la rénovation énergétique en augmentant la fréquence des assemblées générales, cela ne me semble pas nécessaire, car il est possible et facile de réunir des assemblées générales extraordinaires entre deux assemblées générales annuelles. Il ne me semble donc pas nécessaire de modifier une nouvelle fois la loi de 1965.

La question 16 était formulée ainsi : « Le calendrier mis en place par la loi Climat et résilience pour la rénovation des copropriétés – diagnostic technique global (DTG), PPT – vous paraît-il adapté ? » Nous avons beaucoup de calendriers : le calendrier des interdictions de louer, ou encore le calendrier des plans pluriannuels de travaux, qui varie en fonction de la taille de l'immeuble. On s'y perd, d'autant que le calendrier du DPE collectif est différent de celui des PPT. Il faut tenir compte aussi du calendrier des entreprises, de leurs disponibilités

et de leurs carnets de commandes, ainsi que du calendrier de l'assemblée générale de la copropriété qui s'inscrit dans un temps long.

Est-il trop tard pour harmoniser tous ces calendriers ? Comme je le disais précédemment, nous en avons assez de la fluctuation des lois. Je pose donc la question ici, sans en avoir la réponse.

S'agissant des obstacles à l'emprunt collectif, il me semble nécessaire de simplifier l'article 26-4 de la loi du 10 juillet 1965 pour ne conserver plus qu'un seul prêt collectif, accordé au syndicat des copropriétaires, auquel tous les copropriétaires seront obligatoirement adhérents. Ils paieront alors le remboursement du prêt au titre de leurs charges.

Lorsque nous aurons un prêt collectif bancaire simple, de nouveaux acteurs bancaires arriveront peut-être sur le marché. Le prêt Copro 100, qui est un faux prêt collectif, un prêt multi-individuel, est une sorte d'ovni pour les banques qui ne savent pas qui est l'emprunteur final. Elles demandent donc de nombreux documents et dossiers, et cela se transforme en usine à gaz pour les gestionnaires.

L'idée est donc de mettre en place un vrai prêt collectif, que l'on ferait voter non plus à l'unanimité, mais selon les mêmes règles de majorité que celles qui valent pour le vote des travaux. Il est en effet impossible d'obtenir l'unanimité dans une copropriété.

Enfin, la surélévation est effectivement une bonne solution. J'ai rendez-vous en fin de semaine avec un architecte spécialisé dans ce domaine. Nous verrons quels immeubles pourront techniquement s'y prêter. Il est vrai que la loi Alur a facilité la surélévation en réduisant la règle de majorité de l'article 26 à l'article 25 pour les secteurs où l'on a un droit de préemption, en transformant le droit de veto des propriétaires du dernier étage en droit de préférence et en supprimant le coefficient d'occupation des sols (COS). Cela a permis de libérer du foncier. Il faut insister dans cette voie qui me semble tout à fait saine et réalisable.

M. Loïc Cantin. – La rénovation énergétique ne concerne pas seulement les parcs des copropriétés. Sur la base des diagnostics effectués, nous avons superposé les logements classés F et G et les logements vacants. Or nous avons relevé une parfaite concordance entre eux, dans une diagonale du vide allant de l'est au sud-ouest du pays. Pour rappel, le parc de logements vacants a grandi à hauteur de 1 million de logements en quinze ans. Or ces logements sont laissés de côté, alors qu'ils font partie du territoire national, de notre richesse.

Les annonces du CNR prévoient que le prêt à taux zéro sera seulement accessible pour la rénovation des appartements dans les zones tendues, en collectif. Les maisons individuelles ont été écartées de ce dispositif. C'est une grave erreur. Quand on veut faire de la rénovation énergétique, il faut se pencher sur le patrimoine auquel veulent avoir accès les primo-accédants. La rénovation énergétique participe du soutien au maintien de la valorisation de ce patrimoine, dans des territoires oubliés. Elle ne concerne pas uniquement les grandes agglomérations.

Je voudrais revenir par ailleurs sur une question posée récemment à Olivier Klein. Sur le site de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), il est écrit que l'indécence énergétique trouve à s'appliquer non pas au 1^{er} janvier 2025, pour les appartements classés G, mais au renouvellement du bail. Je m'explique : si un propriétaire bailleur conclut un bail de trois ans, prenant effet au 1^{er} juillet 2023, il se retrouve dans tous les

cas exposé au 1^{er} janvier 2025 au risque d’avoir un logement indécents. Il est bien dit en effet qu’un logement classé G sera considéré comme indécents au 1^{er} janvier 2025. Or sur le site de la DHUP, il est écrit qu’il sera considéré comme tel au 1^{er} juillet 2026. Telle est la réponse du ministère, mais nous ne connaissons pas la position du juge judiciaire.

Cela fait courir un risque important à nombre de professionnels, qui amèneraient des propriétaires à conclure des baux de trois ans, sachant qu’ils seront exposés au 1^{er} janvier 2025 au risque de dépôt d’un recours par leur locataire. Nous voulons une réponse précise à cette question, et nous ne l’avons pas. Il faut mesurer toutes les conséquences d’un tel dispositif. Nous devons accompagner les propriétaires, et nous nous trouvons dans une situation très embarrassante face aux questions qui nous sont posées. Nous ne voulons pas voir notre responsabilité professionnelle engagée sur un manquement à cette réponse.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci pour cette table ronde passionnante. Nous savons pouvoir compter sur votre mobilisation pour relever le défi de la rénovation énergétique.

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 Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique (sera publié ultérieurement)

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. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (sera publié ultérieurement)

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 00.

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

Mercredi 17 mai 2023

- 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

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française poursuit ses travaux en recevant M. Laurent Bendavid, président, et M. Emmanuel Déchin, délégué général de la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique (CSRP), qui, comme son nom l'indique, est l'organisation professionnelle patronale des entreprises de la répartition pharmaceutique.

Votre rôle est de représenter ces maillons incontournables de la chaîne d'approvisionnement en médicaments que sont les grossistes-répartiteurs, interfaces essentielles entre, d'une part, les laboratoires et, d'autre part, les plus de 21 000 officines françaises.

Votre participation à la prévention et à la gestion des ruptures de médicaments étant consacrée par la loi, à l'article L. 5124-17-2 du code de la santé publique, il était naturel et essentiel que nous vous entendions. Surtout, il nous semble important de tenter d'y voir clair dans le circuit de distribution du médicament, qui ne brille pas, en France, par sa simplicité. C'est du moins ce qui nous est apparu à la lumière de l'audition la Fédération française de la distribution pharmaceutique et de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques-LOG Santé que nous avons menée le 12 avril dernier. Du site de production à la pharmacie, les flux de médicaments sont en effet gérés selon diverses modalités.

Les grossistes-répartiteurs, que vous représentez, sont des établissements pharmaceutiques et ont des obligations de service public. Ils doivent desservir en continu toutes les officines de leur « territoire de répartition » de manière à « couvrir les besoins des patients en France », livrer tout médicament de leur stock dans les vingt-quatre heures et détenir en permanence 90 % des présentations de spécialités pharmaceutiques commercialisées en France, ainsi qu'un stock représentant deux semaines de consommation habituelle sur leur zone de chalandise déclarée, laquelle est soumise à autorisation du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Ils doivent aussi participer à un système d'astreinte interentreprises le samedi après quatorze heures, le dimanche et les jours fériés.

Quant aux dépositaires, ils ne sont pas propriétaires des médicaments dont ils assurent la distribution. En tant que prestataires de l'industrie pharmaceutique, ils agissent pour le compte d'un donneur d'ordre dont ils sont des sous-traitants. Leur mode de rémunération, donc leur équilibre économique, diffère, à cet égard, de celui des grossistes-répartiteurs, qui, comme leur nom l'indique, sont chargés de garantir une répartition équitable des produits de santé sur le territoire et dont le modèle repose sur une marge réglementée,

fixée par les pouvoirs publics. Vous nous direz si ce modèle de rémunération reste viable. Dans un article du *Figaro* du 11 avril dernier, il était décrit comme « à bout de souffle ».

En outre, certains laboratoires vendent leurs produits directement aux officines, notamment, mais pas seulement, lorsqu'il s'agit de médicaments onéreux ou quand la population concernée est faible.

La difficulté provient à la fois de cette coexistence de divers types de flux, auxquels s'attachent des normes différentes, et du non-respect de leurs obligations de service public par certains grossistes, dits *short liners*, phénomène dont les contours nous apparaissent encore flous.

Il s'agit donc avec vous de clarifier l'éventuelle responsabilité des acteurs de la distribution pharmaceutique dans l'aggravation chronique des ruptures et de réfléchir à la façon dont les intermédiaires logistiques que vous êtes pourriez contribuer à résoudre enfin ces difficultés d'approvisionnement qui ne font que croître, en maillant le territoire le plus équitablement possible et en fluidifiant la relation entre offre et demande de médicaments.

Votre bref propos introductif vous donnera l'occasion de nous éclairer très concrètement sur l'exercice de votre profession et de nous présenter vos analyses et préconisations concernant la prévention et la gestion des pénuries de médicaments. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je 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. Laurent Bendavid et Emmanuel Déchin prêtent serment.

M. Laurent Bendavid, président de la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique. – Il est important que nous puissions vous exposer notre vision sur la distribution des spécialités remboursées ou médicaments sur le marché français.

Je commencerai par rappeler que, même si la logistique est un métier complexe, les grossistes-répartiteurs dans leur ensemble sont capables de fournir un service de qualité. En effet, ils sont un maillon indispensable de la chaîne de distribution du médicament. Nous sommes le seul acteur de logistique capable de livrer quotidiennement, plusieurs fois par jour, dans des conditions optimales, les 21 000 pharmacies du pays, grâce à 175 établissements répartis sur tout le territoire.

Les répartiteurs sont un logisticien du dernier kilomètre. L'ensemble de la profession effectue chaque année 180 millions de kilomètres pour livrer les 21 000 pharmacies françaises. Bien évidemment, nous livrons l'ensemble d'entre elles, y

compris celles qui sont situées dans les territoires les plus reculés. C'est indispensable dans le cadre de notre mission d'acteur de santé publique.

Aujourd'hui, 71 % des volumes de médicaments vendus en France et 80 % de la valeur du marché du médicament en France passent par les grossistes-répartiteurs. Une partie de la distribution du médicament en France est effectuée par les grossistes-répartiteurs, une autre soit par les laboratoires directement, soit par des dépositaires, ou les *short liners*.

Nous assurons une qualité de service élevée, soit un taux de service de 99,5 % lorsque les stocks sont disponibles dans nos établissements pharmaceutiques.

La pénurie touche aujourd'hui de plus en plus de médicaments d'usage courant, tels que le Doliprane, l'amoxicilline ou des corticoïdes, bien connus de nos concitoyens, ce qui n'était pas le cas dans les années passées.

J'évoquerai à présent la pratique des quotas. Le marché a beaucoup évolué ces dernières années et connaît de plus en plus de contingentements. Cela a un impact sur les habitudes de consommation des pharmacies, qui passent plus de commandes en début de mois pour anticiper les risques de tension sur certains médicaments.

La pratique des quotas consiste, de la part des laboratoires pharmaceutiques, à définir un quota de produits pour chaque marché national et à attribuer ces quantités aux grossistes-répartiteurs en fonction de leurs parts de marché. Ces quotas doivent être distingués de ceux qui sont pratiqués par les grossistes-répartiteurs à la demande de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) dans le cadre de la gestion des tensions de rupture et qui visent à assurer une distribution la plus équitable possible à toutes les pharmacies. Ainsi, informée par les laboratoires d'un risque de contingentement, l'ANSM nous demande de bloquer des stocks de médicaments au cas où il y aurait des ruptures afin de pouvoir gérer les urgences thérapeutiques.

Les quotas concernent au total 857 références de la collection de médicaments, qui compte environ 24 000 références. Cela peut paraître peu, mais ces médicaments représentent près de 51 % de la valeur du marché de la spécialité remboursée en France. Il s'agit donc d'un phénomène d'ampleur importante, qui croît année après année. La question se pose de savoir quel modèle mathématique est utilisé par les laboratoires pour estimer la taille du marché français et ainsi déterminer ses besoins en approvisionnement.

Par ailleurs, il nous paraît nécessaire d'améliorer le partage de l'information de l'ensemble des acteurs avec les pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle la CSRP a mis en place un observatoire de la disponibilité des médicaments. Il sera accessible aux pouvoirs publics au début du mois de juin afin de leur permettre d'avoir en temps réel une visibilité sur l'ensemble des produits et des stocks disponibles sur l'ensemble du territoire. Ils pourront ainsi connaître les molécules qui sont en rupture. Nous serons en mesure de fournir une vision par molécule, par formule galénique, mais aussi par territoire.

Enfin, il nous semble impératif de réguler les ventes directes, qui correspondent à une logique purement économique et financière. Les fabricants ciblent quelques officines qui réalisent un chiffre d'affaires élevé et qui sont en mesure de gérer un volume important d'achats directs. Sur certaines références en tension, le canal direct est de plus en plus utilisé, ce qui perturbe la distribution. De par notre capacité à stocker et à livrer les pharmacies une ou deux fois par jour, nous assurons une linéarisation de la mise à disposition des stocks pour

les pharmacies. Or les ventes directes, qui permettent de concentrer la fourniture de certains produits à quotas sur certaines officines, remettent en question l'obligation de traitement égal de l'ensemble des pharmacies.

Ce phénomène perturbe la gestion des stocks, mais aussi l'activité des officines. En effet, une officine reçoit entre cinq et sept livraisons par jour en plus de la livraison de leur grossiste-répartiteur. Sont concernés des médicaments que nous avons totalement la possibilité de stocker dans nos entrepôts et qui permettent d'assurer un accès égal et équitable à l'ensemble des pharmacies. Et je ne parle pas de l'empreinte carbone que représentent ces livraisons. Il faut donc repenser les ventes directes.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci pour ce propos introductif.

Il est souvent observé une distorsion entre les quantités mises sur le marché, telles qu'elles sont annoncées par les laboratoires, et les quantités effectivement réceptionnées par les répartiteurs. Les données dont vous disposez sont-elles fiables ?

L'outil DP-Ruptures, largement fondé sur le volontariat, est-il suffisamment utilisé par les grossistes-répartiteurs, qui y ont accès depuis 2021 ? Le cas échéant, quels sont les obstacles identifiés à un plus large usage de DP-Ruptures par les industriels et par les grossistes-répartiteurs ? L'utilisation de DP-Ruptures devrait-elle être rendue obligatoire ?

Est-il possible, selon vous, de construire une véritable plateforme nationale unifiée susceptible de donner en temps réel une photographie actualisée de l'ensemble des stocks disponibles pour chaque spécialité ? L'observatoire que vous avez évoqué permet-il de fournir cette photographie ?

Le directeur général d'un grand génériqueur français nous a dit que le dispositif des quotas utilisé par l'ANSM pour gérer les situations de pénuries était pour lui anxiogène, qu'il ne permettait pas de régler le problème et qu'il s'agissait d'une fausse bonne idée. Que pensez-vous de ce jugement ? Êtes-vous équipés pour fluidifier la gestion des stocks de médicaments en tension ?

Estimez-vous avoir une part de responsabilité dans les ruptures d'approvisionnement ? Procédez-vous vous-mêmes à des exportations parallèles ? Quelle est l'évolution de la part de l'export dans les activités et dans le chiffre d'affaires des grossistes-répartiteurs et des dépositaires ?

Dans quelle mesure l'existence de *short liners*, qui ne respectent pas l'ensemble des obligations pesant sur les acteurs de la répartition, vous paraît-elle favoriser l'apparition de phénomènes de rupture ? Quelle part de marché représentent ces *short liners*, qui disparaissent parfois au bout d'un an d'activité ?

Ne faudrait-il pas, pour lutter contre ce phénomène, améliorer le contrôle en amont, au niveau de l'autorisation, en renforçant les barrières à l'entrée de nouveaux arrivants sur ce marché spécifique qu'est celui de la répartition ?

Les grossistes-répartiteurs sont très peu présents dans les flux de médicaments vers l'hôpital, qui semble plus touché encore par les pénuries que l'officine. Que faut-il en conclure, au-delà du fait que les produits distribués dans ces deux circuits ne sont pas les mêmes ?

M. Laurent Bendavid. – Le but de l’observatoire est de donner une visibilité sur la disponibilité des médicaments en temps réel. Cela fait à présent six mois que nous travaillons sur le développement de cet outil. Il va nous permettre d’étayer par des faits et des chiffres, et non pas par des légendes urbaines, les discussions que nous avons avec les laboratoires et le ministère de la santé. Il est très important de nous appuyer sur des faits précis pour savoir où porter notre attention et notre action.

Par ailleurs, il faut fixer clairement la liste des produits que nous devons particulièrement suivre et sur lesquels nous devons être les plus réactifs en cas de risque de rupture. Nous devons focaliser notre attention sur les produits les plus importants, dont la pénurie peut avoir le plus d’impacts sur nos concitoyens.

Nous pensons que l’outil que nous allons mettre à disposition des pouvoirs publics pourrait être une réponse. Il est géré par un tiers externe afin d’éviter tout risque de collusion.

Vous demandez si nos données sur les distorsions entre les volumes mis à disposition et les volumes distribués sont fiables. Elles le sont à 100 %. Il n’y a rien à cacher. Un système de traçabilité de la distribution des médicaments permet de savoir à quel endroit ils ont été livrés afin de nous permettre, le cas échéant, d’effectuer des retraits.

Sur DP–Ruptures, je laisse la parole à Emmanuel Déchin, qui est plus spécialisé que moi sur le sujet.

M. Emmanuel Déchin, délégué général de la chambre syndicale de la répartition pharmaceutique. – Toutes les entreprises adhérentes à la Chambre syndicale de la répartition pharmaceutique utilisent le DP-Ruptures et le renseignent quand elles le peuvent. La question qui se pose est de savoir si cet outil est alimenté de manière exhaustive par les laboratoires pharmaceutiques, notamment sur les causes et la durée des ruptures, ainsi que sur la date du retour à la normale. Ce sont ces informations qui sont les plus intéressantes en cas de rupture d’approvisionnement.

Le DP-Ruptures est un très bon outil. Il faut simplement qu’il soit rendu obligatoire pour tout le monde et que les informations qui y figurent soient exhaustives, utiles, fiables. Le retour à la normale, par exemple, est un point très évolutif. Un produit peut ainsi être déclaré disponible dans un délai de quinze jours, mais ce délai peut subitement être porté à six semaines, sans que l’on en soit informé.

Les grossistes-répartiteurs fournissent des informations à leurs pharmaciens quand ceux-ci passent commande *via* Pharma ML. Or Pharma ML ne produit aucune information de manière autonome, il faut l’alimenter. Pour cela, on va chercher l’information sur le site de l’ANSM ou dans DP-Ruptures. Si ces informations ne sont pas exhaustives, précises ou fiables, l’information véhiculée par Pharma ML pâtira des mêmes défauts.

Il faut développer et améliorer DP-Ruptures.

M. Laurent Bendavid. – Je ne suis pas surpris par votre question sur l’exportation. Il faut, là aussi, apporter des données fiables, car des légendes urbaines circulent et colportent des accusations graves et infondées. À ce jour, aucun adhérent de la CSRP n’a été mis en cause par une autorité de contrôle pour des pratiques d’exportation. Et nos 175 agences sont régulièrement auditées, que soit par les agences régionales de santé (ARS) ou par l’ANSM.

Il est assez surprenant de voir que, depuis plusieurs mois, l'ANSM interdit l'exportation de certaines références. Il s'agit d'une mesure de précaution qui a été mise en place face à une situation de tension. On pense, par exemple, aux corticoïdes, dont l'exportation est totalement interdite depuis trois ans, ce qui n'a pas empêché des ruptures. Mais le paracétamol, en formule infantile, dont nous avons gravement manqué au cours du dernier trimestre de l'année 2022, n'a jamais été exporté.

Il faut donc remettre l'église au centre du village, et rappeler quelles sont les sources réelles d'approvisionnement, quelle est la taille du marché, quels sont ses besoins et quelles sont nos capacités d'adaptation aux évolutions saisonnières des besoins de nos compatriotes. C'est ainsi que nous comprendrons les causes de nos ruptures.

Nous ne communiquons pas ces chiffres dans le cadre de la CSRP. Lors d'une précédente audition d'une commission sénatoriale sur les ruptures d'approvisionnement, nous avons donné un chiffre, qui est toujours d'actualité : l'exportation représente moins de 3 % de notre activité. C'est très marginal, et nous sommes étroitement contrôlés, avec des processus assurant que cette activité ne nuit pas à l'approvisionnement de l'ensemble des pharmacies en France.

M. Emmanuel Déchin. – Effectivement, des contingentements ont été imposés aux laboratoires pharmaceutiques. Vous avez évoqué les propos du directeur général d'un gros génériqueur : l'ANSM a demandé aux laboratoires de garder par-devers eux une certaine quantité de produits disponibles à mobiliser en cas de besoin. Mais elle n'a pas vraiment demandé aux répartiteurs de faire des stocks de sécurité. En revanche, elle leur a demandé de continger les produits livrés aux pharmacies, afin que les pharmaciens ne constituent pas, à leur niveau, des stocks de sécurité et pour faire en sorte que le peu de produits disponibles sur le marché soit distribué de la façon la plus équitable possible.

M. Laurent Bendavid. – Cela prenait la forme d'un nombre de boîtes à attribuer par pharmacie. Une telle limitation, saine, garantissait un libre accès de l'ensemble des quelque 21 000 pharmacies à ces produits.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. Les premiers arrivés ne sont donc pas les premiers servis.

M. Emmanuel Déchin. – C'est le but. Je parle de la distribution mise en place par les grossistes-répartiteurs. Au niveau des ventes directes, je ne sais pas comment les choses se passent : il faudrait poser la question aux laboratoires.

M. Laurent Bendavid. – Dans nos entreprises, la première population de cadres est constituée par les pharmaciens. Nous ne sommes pas des distributeurs de Nutella ou de pâtes, et nous respectons un grand nombre de règles, que vous avez rappelées, dans le cadre de nos obligations d'acteurs de santé publique. Nos pharmaciens agissent de manière responsable et, en situation de contingentement, comme nous avons pu en connaître sur certaines molécules, nous recevons des directives de l'ANSM. Ces directives entraînent, dans les 175 établissements, la mise en place de règles de contrôle sur la distribution, afin que ce ne soit pas le premier servi qui récupère l'ensemble des stocks, et pour assurer une libre distribution.

De ce point de vue, c'est un vrai avantage d'avoir des grossistes-répartiteurs, car nous sommes capables d'établir des règles de libre accès pour tout le monde. Ainsi, l'ensemble des pharmacies de France peut être livré, et c'est l'intérêt général qui prévaut.

M. Emmanuel Déchin. – La première des règles de contingentement, dans ce genre de situation, est de ne livrer que ses clients principaux. En situation de tension, si l'ANSM nous demande de respecter des quotas, nous appliquons cette règle, afin d'éviter que certains pharmaciens n'aillent frapper à toutes les portes pour récupérer le produit. L'ANSM nous demande de limiter les quantités, par exemple à 50 % de la commande.

M. Laurent Bendavid. – Votre sixième question portait sur les *short liners*, le respect des obligations de santé publique, leur part de marché, leur responsabilité dans les ruptures, *etc.*

Un panéliste utilisé dans la profession permet d'avoir une vision sur la manière dont le marché se répartit entre les différents grossistes-répartiteurs. Il s'appelle le groupement pour l'élaboration et la réalisation de statistiques (Gers). Ses données servent aux laboratoires pour attribuer les quotas. Elles font état d'une part de marché de l'ordre de 3 % à 3,5 % pour la distribution de spécialités remboursées.

Quelle responsabilité dans la rupture ? Il est difficile de vous donner une réponse claire sur ce point. Nous sommes en faveur d'une clarification de la profession de grossistes-répartiteurs. Nous sommes capables de respecter des obligations d'acteurs de santé publique, avec près de 90 % des stocks disponibles livrables en vingt-quatre heures – et nous sommes capables d'offrir quinze jours de stock sur les produits qui ne sont pas en tension ou en rupture. De telles facultés mériteraient d'être démontrées par l'ensemble des acteurs de la profession. Nous, nous sommes audités très régulièrement.

M. Emmanuel Déchin. – Il y a aujourd'hui 41 *short liners*, qui ne sont pas adhérents à la CSRP. Ils ont le même statut juridique que les grossistes-répartiteurs. Durcir les conditions d'obtention d'une autorisation d'ouverture d'établissement est certainement une piste à creuser. Comment contraindre davantage ? Faut-il modifier les obligations de service public ? La question est complexe et, pour l'instant, sans solution. Pour autant, nous ne pouvons pas affirmer que ces acteurs ont une part de responsabilité dans les ruptures d'approvisionnement.

M. Laurent Bendavid. – Vous nous interrogez, enfin, sur la présence des grossistes-répartiteurs dans les flux hospitaliers. Nous sommes présents, même si ce n'est pas d'une manière aussi prépondérante que dans la distribution aux pharmacies.

Les produits utilisés dans les hôpitaux ne sont pas forcément ceux utilisés dans les pharmacies de ville. Cela dit, les laboratoires font évoluer les gammes de spécialités remboursées pour en faire des produits plus facilement injectables, avec des stylos d'injection par exemple. Et on observe de plus en plus, depuis cinq ans, des flux des pharmacies d'hôpitaux vers les pharmacies de ville. Cela facilite l'accès des patients au traitement. Certains produits sont désormais mis à disposition au travers des pharmacies de ville, alors qu'il fallait auparavant l'intervention d'une infirmière pour les injecter. Vous aurez sûrement un certain nombre de pistes à proposer sur la manière dont nous pourrions être sollicités de manière plus importante à l'avenir.

Mme Corinne Imbert. – Merci pour vos explications. Il m’a semblé que vous reprochiez aux pharmaciens d’officine d’acheter en direct.

M. Laurent Bendavid. – Au contraire, je dis que les grossistes-répartiteurs sont une solution pour faciliter la vie des officines.

Mme Corinne Imbert. – Je salue évidemment le travail des grossistes-répartiteurs et leur importance dans l’acheminement du médicament. Vous connaissez l’importance du réseau pharmaceutique pour le maillage territorial et l’aménagement du territoire. Au quotidien, si l’on a besoin d’un médicament que le pharmacien n’a pas en stock, on peut le récupérer le soir même dans son officine. C’est un service énorme apporté aux patients, qui illustre la valeur de l’organisation et de la logistique dans notre pays depuis des années – même si ce service s’est un peu réduit...

Merci d’avoir confirmé que vous appliquez un contingentement. Je salue aussi le service apporté par Pharma ML pour garantir la disponibilité de chaque médicament chez les grossistes.

Vous avez confirmé qu’il y avait bien un contingentement : on commande dix boîtes et on n’en reçoit que deux. C’est une bonne chose. Sinon, les grosses officines feraient des stocks au détriment du reste du territoire. Pour autant, si vous êtes le 150^e pharmacien de la matinée à passer commande, en fin de matinée, vous ne serez peut-être pas servi...

Vous avez évoqué 41 *short liners*. Combien sont rattachés à un grossiste-répartiteur ? Je pense, par exemple, à OCP.

M. Emmanuel Déchin. – Ce n’est pas un *short liner*...

Mme Corinne Imbert. – Il se présente comme tel, pourtant.

M. Emmanuel Déchin. – C’est un établissement de répartition pharmaceutique, qui livre dans le cadre des obligations de service public si la relation se situe dans ce cadre. Le pharmacien peut commander un médicament à une agence OCP.

Chaque grossiste-répartiteur, outre la distribution des médicaments remboursables dans le cadre des obligations de service public, qui est le cœur de métier de la répartition pharmaceutique, a tout loisir de développer des offres commerciales par lesquelles il propose un service différent aux pharmaciens, sans que cela n’empêche jamais le pharmacien d’avoir accès aux médicaments dans le cadre des obligations de service public définies par le code de la santé publique : il n’y a pas d’interférences.

Un *short liner*, c’est un établissement pharmaceutique qui a un statut de grossiste-répartiteur et qui n’est pas en capacité d’assurer les obligations de service public dans leur totalité : il n’a pas toute la gamme des produits, par contraste avec les *full liners*. Mais il n’y a pas de *short liners* affiliés à un grossiste-répartiteur de la chambre syndicale.

Mme Corinne Imbert. – Etradi a bien une activité de *short liner*. Je veux bien entendre que c’est un service du grossiste-répartiteur, mais la facturation ne fait pas figurer OCP... J’irai chercher la réponse !

M. Emmanuel Déchin. – Je ne la connais pas.

Mme Corinne Imbert. – Je connais les responsabilités et la mission de service public des grossistes-répartiteurs. Certains ont une autre activité, et il me semble qu'il y a un lien étroit.

Qui sera destinataire des données du Gers ?

M. Laurent Bendavid. – Nous les mettrons à disposition du ministère de la santé.

Mme Corinne Imbert. – Uniquement ?

M. Laurent Bendavid. – Nous avons des interlocuteurs réguliers, qui nous demandent des informations. Ils y auront accès sur demande. Nous insistons sur le fait que c'est un tiers externe qui aura accès à ces informations. Le droit concurrentiel interdit qu'il en aille autrement. Ce tiers de confiance agrégera l'ensemble des informations pour les mettre à disposition.

M. Emmanuel Déchin. – L'accès se fera sur demande, comme pour le service TRACStocks mis en place par les industriels, accessible sur demande de l'ANSM pour une catégorie de produits ou pour une référence donnée. Il y a entre 10 000 et 12 000 médicaments remboursables. Fournir des fichiers sur un tel nombre de références serait impossible.

L'idée est donc de fournir sur demande – notamment de l'ANSM – des éléments de disponibilité. L'information ne portera pas sur le volume, car les stocks évoluent d'une journée à l'autre, et même du matin au soir. L'idée est d'avoir une vision par agence de répartition : le produit est-il physiquement détenu dans l'agence ou non ?

Cela permettra de voir dans la durée l'évolution pour une référence donnée. Il peut arriver qu'en quelques semaines, alors que tout était vert en France, les voyants passent au rouge. Il est alors temps d'alerter très rapidement les autorités.

M. Laurent Bendavid. – Cela ne renseigne pas sur le nombre total de boîtes disponibles, mais cela permet de dire combien d'établissements ont de la disponibilité sur tel ou tel produit. L'éclairage fourni sera meilleur que la simple perception de tel ou tel pharmacien.

Cela n'empêche pas que vous pouvez, à un moment donné, disposer d'un volume suffisant pour approvisionner le marché français et, pour peu qu'il y ait des rumeurs de rupture – Mme Imbert le sait bien – chaque pharmacien constituant un stock, le produit vienne à manquer.

Le Gers ne donnera donc qu'une photo à un instant précis.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Sans visibilité sur les volumes, comment pouvez-vous assurer les quinze jours de stock ?

M. Laurent Bendavid. – Je répondrai par un exemple.

Le 10 mars 2020, à la suite de rumeurs sur internet, les volumes de paracétamol que nous vendions se sont envolés. Les patients faisaient la queue pour acheter du paracétamol, qui était à l'époque en libre-service, disponible derrière le comptoir. Avant ces

rumeurs, il n’y avait pas de fluctuations saisonnières, et les volumes vendus étaient à peu près constants.

Durant toute la période de la covid, nous avons tous vécu des moments où, à la suite de rumeurs, le volume vendu passait d’une centaine de boîtes par mois à 2 000 boîtes en un jour, ce qui était la totalité du stock. Si nous avions eu 200 000 boîtes en stock, nous aurions vendu 200 000 boîtes !

Nous sommes capables de prévoir la demande dans le cadre d’une distribution régulière, avec des événements récurrents non exceptionnels. Mais si des événements provoquent des risques de rupture en créant un halo sur le marché, les volumes s’envolent ; il n’y a plus aucune logique, et aucun modèle statistique ne permet d’anticiper la demande, on se retrouve donc dans des cas de rupture. Cela dit, nos modèles statistiques de prévision de la demande permettent de répondre à 99 % des problématiques d’approvisionnement. Seuls les cas exceptionnels posent problème – mais c’est le cas depuis la nuit des temps dans la distribution du médicament ! On peut penser aussi aux phases d’épidémie de grippe...

En tout cas, les stocks disponibles sur l’ensemble du territoire sont un amortisseur des ruptures. Le Gouvernement a également imposé une augmentation des stocks chez les dépositaires pour assurer un approvisionnement régulier : c’est aussi une manière de constituer un amortisseur aux ruptures.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Vous distinguez la question conjoncturelle de la question structurelle. Cela signifie-t-il que, sur les questions structurelles de pénurie de médicaments, vous n’avez aucune responsabilité ?

En dehors des pics de consommation inhabituels, nous avons des pénuries de médicaments. Je ne pense pas qu’au paracétamol ou à l’amoxicilline : nous avons manqué d’autres antibiotiques, ou d’antidiabétiques. Et il n’y a pas eu d’augmentation soudaine du nombre de personnes souffrant d’épilepsie, à ma connaissance...

En dehors des situations conjoncturelles, pouvez-vous assurer systématiquement 15 jours de stock ?

M. Laurent Bendavid. – Les données de la profession sont claires : dès lors qu’il y a du stock disponible et mis à disposition des grossistes-répartiteurs, nous sommes capables de livrer n’importe où en France, à n’importe quel moment, deux à trois fois par jour, conformément à nos obligations. Nous le prouvons au quotidien.

La pandémie a mis en lumière ce qui faisait la force et les faiblesses de notre système de santé. Nous avons été présents tous les jours, et la distribution des masques, des tests, des autotests, des vaccins a été effectuée par les grossistes-répartiteurs : nous sommes un système de distribution fiable assurant aux pharmaciens que les médicaments qui leur sont livrés sont totalement administrables à nos concitoyens.

Quand les médicaments sont disponibles, à 99,5 %, nous les livrons dans les deux heures qui suivent. Ce sont des données prouvées, c’est notre métier de tous les jours. Toutes les autorités de santé nous audient pour s’assurer que nous respectons nos obligations de santé publique. Nous sommes fiers que le ministère de la santé nous ait confié ces responsabilités dans le cadre de la lutte contre la pandémie.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Comprenez-nous : nous essayons de démêler la part du vrai dans les réponses que nous font nos différents interlocuteurs. Certains représentants de laboratoires disent avoir libéré les stocks et ne pas comprendre pourquoi ils n'arrivent pas dans les pharmacies. Je peux comprendre les événements conjoncturels, ce sont toujours des moments de désordre imprévisible, mais il y a aussi des pénuries dans les périodes normales. Les laboratoires ont aussi témoigné au ministère ou à ANSM de l'absence de pénurie. Certains pays, comme les Pays-Bas, imposent des stocks équivalents à deux mois de consommation, pour les laboratoires comme pour les distributeurs : cela a un coût, mais c'est aussi une option.

M. Laurent Bendavid. – Votre question est légitime. Le sujet des ruptures de médicaments est complexe. Je peux vous assurer, au nom des grossistes-répartiteurs que je représente, que, quand les stocks sont mis à disposition, il est impossible de prouver que nous n'avons pas fait notre métier. Notre distribution est certifiée et contrôlée par des pharmaciens responsables, qui garantissent que l'ensemble de nos clients sont servis. Cette distribution est très spécifique : il est de notre responsabilité d'appliquer pour ces produits les règles figurant dans le code de la santé. Souvent, sur ces produits, nous émettons des contingentements, pour que le premier servi ne puisse pas prendre le stock destiné à tous les pharmaciens : le nombre maximum de boîtes par pharmacien permet d'assurer la distribution régulière de ces produits. Quand les produits sont disponibles, je le redis, nous sommes capables d'assurer une distribution à 99,5 % sur l'ensemble du territoire français.

La définition de certains quotas de médicaments pour le marché français est un sujet qui ne doit pas échapper à vos travaux : il s'agit de quelque 870 produits, qui représentent en volume 51 % du marché français, et il faudra qu'on nous explique comment les volumes de ces quotas sont définis. Les ruptures de médicaments en France n'ont pas une cause unique.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Nous avons bien compris que ce problème était multifactoriel. Vos propos sont clairs : sitôt les médicaments disponibles chez vous, ils sont distribués, les contrôles effectués le démontrent ; votre problème est plutôt le volume de médicaments que vous recevez pour les ventiler, ce qui relève plutôt de la responsabilité des laboratoires.

Les chiffres que vous avez cités m'ont semblé ne pas prendre en compte les livraisons à l'hôpital ; ils concernent seulement les officines, si je vous comprends bien.

M. Laurent Bendavid. – Les pharmacies de ville, oui.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous avez évoqué l'intervention d'un tiers dans la mise en place de l'observatoire de la disponibilité des médicaments : s'agit-il d'un cabinet de conseil ?

M. Laurent Bendavid. – La crédibilité et la légitimité de ce tiers ne peuvent pas être mises en doute.

M. Emmanuel Déchin. – Ce prestataire, qui n'a rien à voir avec l'industrie du médicament, offre des solutions permettant à chaque grossiste-répartiteur d'alimenter un serveur avec les quantités disponibles, par molécule, par classe thérapeutique ; le prestataire agrège ces données et les traduit sur une carte, pour une meilleure lisibilité.

Mme Corinne Imbert. – Les grossistes-répartiteurs livrent avec une réactivité très satisfaisante. Ils ont aussi assuré la distribution des vaccins dans les officines au cours de la pandémie. On avait confié la logistique de la distribution de masques à un acteur extérieur ; après une ou deux semaines, le ministère est revenu à ceux qui connaissent mieux le métier...

M. Laurent Bendavid. – En effet, en mars 2020. L'expérience avait eu des résultats désastreux... Cet exemple illustre l'efficacité de notre distribution, même dans une période aussi exceptionnelle.

Mme Corinne Imbert. – Votre mission de service public vous impose un nombre de jours de stock. Comme pour toute entreprise, ce stockage a un coût ; on préfère travailler à flux tendu. Comment cela se passe-t-il dans votre industrie ? La réduction des stocks, ou leur constitution à des fins d'économies, ont-elles occasionné des ruptures ?

Par ailleurs, une des personnes que nous avons auditionnées m'avait répondu, sur l'amoxicilline, qu'il n'y avait plus de problème ; c'était il y a un mois ; or je constate aujourd'hui que ce n'est pas encore parfait !

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je confirme qu'il n'y a pas d'amoxicilline dans toutes les officines, en tout cas le même jour.

Votre observatoire s'intéresse-t-il aussi aux outre-mer ?

M. Laurent Bendavid. – Non, seulement à la France métropolitaine, y compris la Corse.

M. Emmanuel Déchin. – Nos obligations de service public remontent à 1962. Le stock doit correspondre à deux semaines de consommation de la clientèle habituelle – le dernier mot est important.

M. Laurent Bendavid. – Concernant la gestion des stocks en flux tendu, ma réponse sera claire : même si nous désirions, sur un certain nombre de produits soumis à quotas, faire des arbitrages et disposer de 60 ou 90 jours de stocks, nous ne pourrions pas le faire, parce que le quota correspond à notre consommation d'un mois. Faire croire que nous ferions des arbitrages économiques pour gérer en flux tendu, c'est une ineptie ! Il serait impossible de stocker certaines molécules pour lesquelles nous aurions eu vent à l'avance d'une possible rupture, en tout cas pour les produits à quotas, qui représentent 50 % du marché approvisionné par les grossistes répartiteurs. La situation ne peut donc être expliquée par de tels arbitrages.

M. Jean-Pierre Moga. – Mon expérience professionnelle m'a familiarisé avec les problématiques de la distribution ; la gestion des stocks est délicate, notamment quand la demande explose. Dans une telle situation, avez-vous augmenté la taille des stocks immédiatement ? N'avez-vous pas été frileux, pour des raisons économiques ? La plus belle fille du monde ne peut donner que ce qu'elle a... En pratique, quand on a dû tout distribuer du fait de l'augmentation de la demande, on n'a plus rien à donner ! Les laboratoires ont fait des efforts de production, vous avez dit augmenter les rythmes de travail... Où y a-t-il eu une faille ? Quelqu'un n'a-t-il pas joué le jeu, ou bien la tâche était-elle impossible ?

M. Laurent Bendavid. – Bien des facteurs peuvent expliquer les ruptures de médicaments, qui ne sont d'ailleurs pas un sujet récent : cela perdure, c'est récurrent.

Seulement, aujourd'hui, cela touche des produits d'usage courant, comme l'amoxicilline ou le paracétamol.

Nous sortons d'une période de crise très particulière. Au cours des trois dernières années, on a connu des ruptures d'approvisionnement dans d'autres secteurs que l'industrie pharmaceutique. La covid-19 a créé des ruptures de production, mais aussi des perturbations dans l'estimation de la demande de certains produits. Le changement d'un volume de production est un processus industriel qui ne se décide pas du jour au lendemain. Le port généralisé du masque a eu des effets sur la demande de certains médicaments ; après le retour à la normale, on a constaté une envolée de la demande de certains produits inédite depuis deux ans. Sans doute certains laboratoires ont-ils été conservateurs dans le volume de fabrication de certains produits. À cela s'ajoutent des crises de matières premières, et d'autres facteurs encore : je pense aux arrêts de travail dans des usines autour des négociations salariales.

Il faut aussi mentionner les problèmes structurels affectant les produits à quotas. On peut légitimement s'interroger sur l'établissement de ces quotas et ce qui justifie les volumes définis.

M. Jean-Pierre Moga. – La plupart des industries travaillent en flux tendu ; vous, vous avez des stocks obligatoires. Dès lors, il est anormal qu'en l'absence d'augmentation de volume de la demande vous ayez des ruptures sur certains produits.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Les laboratoires aussi ont des stocks obligatoires.

M. Laurent Bendavid. – Je veux vous remercier pour cette audition, nous espérons que l'éclairage que nous vous apportons sera utile à vos travaux. Je souhaite interpellier la représentation nationale sur un dernier point. Les pénuries de médicaments posent la question plus générale de l'accès au médicament. Notre profession traverse depuis mars 2022 une crise économique exceptionnelle, nous effectuons 180 millions de kilomètres par an, mais nous n'avons pas pu bénéficier des mesures du bouclier énergétique. Cette situation nécessite l'intervention des pouvoirs publics. Dans une profession réglementée comme la nôtre, ce sont eux qui fixent nos marges. À ce jour, nous sommes sans nouvelles de notre autorité de tutelle depuis plus de huit mois. Pas de son, pas d'image ! Certains acteurs de la profession prennent des mesures drastiques. Il est urgent que l'État prenne ses responsabilités et discute avec ceux qui assurent ce service. Pendant la pandémie, on a redécouvert l'importance de la chaîne logistique ; les grossistes-répartiteurs ont démontré leur savoir-faire et leur capacité de mobilisation. J'espère qu'on ne les oubliera pas.

M. Emmanuel Déchin. – Je veux apporter une clarification à ma réponse à Mme Imbert : parmi les 41 *short liners* identifiés, il n'y en a pas un qui ait un lien avec un grossiste-répartiteur adhérent à la chambre.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Le siège social de ces *short liners* est-il en France ?

M. Emmanuel Déchin. – Généralement, oui, car ils distribuent en France.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Merci de vos réponses ; nous avons aussi entendu le message que vous avez voulu nous adresser.

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 55.

Mercredi 31 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 05.

Audition de Mme Audrey Derlevoy, présidente de Sanofi France

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons cet après-midi les travaux de notre commission d'enquête avec l'audition de Mme Audrey Derveloy, présidente de Sanofi France. Je vous remercie d'autant plus de vous être mobilisée, madame la présidente, que c'est la deuxième fois que nous vous entendons. Vous êtes accompagnée par M. Philippe Charreau, vice-président chargé des affaires industrielles pour la France, et par M. Jean-Yves Moreau.

C'est en effet à la politique industrielle de votre groupe que sera consacrée cette audition après celle du 12 avril dernier, au cours de laquelle vous nous aviez détaillé votre stratégie globale.

Sanofi constitue un fleuron de l'industrie française. C'est même le premier groupe national du point de vue de la dépense en recherche et développement (R&D), et le premier du secteur pharmaceutique européen, Suisse exceptée.

L'actualité récente a d'ailleurs apporté plusieurs exemples de réussite de cet investissement. Je pense notamment à l'annonce, le 12 mai dernier, de résultats prometteurs concernant un anticorps monoclonal que vous développez avec AstraZeneca et qui permet de réduire de 83 % les hospitalisations liées au virus respiratoire syncytial, responsable de la majorité des cas de bronchiolite et de 50 000 hospitalisations chaque année. Vous nous indiquerez si, comme je l'espère, ce « vaccin », bien que le terme soit impropre, sera disponible pour l'automne prochain et dans quelles conditions, notamment tarifaires.

De même, la *Food and Drug Administration* (FDA) vient de donner son feu vert à un nouveau traitement contre l'hémophilie, l'Altuviiiio, dans une aire thérapeutique qui représente un marché de plus de 10 milliards d'euros. S'agissant là aussi d'un médicament innovant, il sera intéressant d'entendre comment vous avez établi vos revendications quant à son prix.

Enfin, le Dupixent, produit phare de votre gamme, a vu ses indications élargies.

Pourtant, si j'en crois la presse, les analystes économiques s'inquiètent des fragilités du groupe Sanofi. Sont notamment cités le retard pris sur la technologie ARN messager ainsi que l'insuffisance voire la dégradation de la R&D.

Dans le même temps, vous avez récemment annoncé la suppression de 135 postes à Aramon et à Sisteron. Vous avez expliqué que « les principes actifs impactés par cette décision sont soit des productions pour tiers dont la demande diminue au fil des ans, soit des principes actifs anciens qui ne répondent plus aux besoins des patients grâce à l'arrivée de nouveaux traitements ». Au-delà de son coût social, vous comprendrez que, dans le contexte de la lutte contre la dépendance à l'égard des pays asiatiques pour la fabrication de ces principes actifs, cette décision suscite des interrogations, surtout deux ans après la cession d'EuroAPI, entreprise désormais dédiée à la production de principes actifs pharmaceutiques pour des tiers.

Vous nous préciserez pourquoi cette nouvelle réorganisation intervient aujourd'hui et si vous avez examiné l'hypothèse de produire d'autres principes actifs, notamment pour des médicaments qui connaissent ou ont connu des tensions ou des ruptures d'approvisionnement même en bénéficiant d'un soutien financier de la part de l'État.

Sur l'ensemble de ces sujets, madame la présidente, 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. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Audrey Derveloy, M. Jean Yves Moreau et M. Philippe Charreau prêtent serment.

Mme Audrey Derveloy, présidente de Sanofi France. – En introduction et en complément de ce que nous avons pu présenter au cours de l'audition du 12 avril dernier au sujet, d'une part, des leviers pour faire face aux tensions mondiales du médicament et, d'autre part, des nouvelles capacités de production en France et en Europe, je vous remercie de nous donner l'occasion de partager à nouveau avec vous les grandes lignes de notre stratégie industrielle, notamment pour nos activités de production.

Je vais exposer les cinq grands principes de la stratégie industrielle de Sanofi pour nos seize sites en France et nos trente sites en Europe, au sein d'un parc mondial de cinquante-neuf sites, et certaines spécificités de branche qui couvrent certains sujets que vous évoquiez.

Le premier principe est l'adaptation permanente à la dynamique des produits, au regard des besoins médicaux des patients, qui évoluent sans cesse, entre des produits nouveaux, innovants, et d'autres plus anciens mais nécessaires aux patients. Nous cherchons toujours à anticiper au maximum ces besoins.

Le deuxième principe est la recherche continue d'excellence sur nos sites industriels, pour disposer sans cesse du meilleur dans nos usines en matière de technologie et de digitalisation.

Le troisième principe est une spécificité de Sanofi : nous développons des produits pharmaceutiques et des vaccins. Nous cherchons à avoir un réseau plus intégré, ce qui fait partie de notre transformation industrielle.

Le quatrième principe est l'accélération de la décarbonation. Nous nous engageons pleinement vers un plan d'industrie plus verte.

Le cinquième principe est la pédagogie. Nous en faisons davantage, notamment au travers du dialogue social, pour expliquer ces évolutions.

Ces principes ne sont pas déconnectés de l'environnement mondial et des grands défis liés aux crises récentes. Ces défis ne se substituent pas les uns aux autres ; malheureusement, ils s'empilent comme un millefeuille. Aussi, à l'heure actuelle, le groupe Sanofi en France fait face à une vraie complexité industrielle. Je citerai six grands défis.

Le premier a trait aux conséquences de l'inflation sur la compétitivité de nos sites, surtout en matière de composants. Toutes les zones géographiques ne subissent pas l'inflation de la même façon.

Le deuxième est l'exposition très importante de Sanofi à la volatilité des volumes dans certaines aires thérapeutiques et en Chine, qui est notre deuxième marché mondial. Ce pays est également le premier marché pour certains de nos sites industriels, ce qui les expose. Ainsi, la médecine générale, pour laquelle notre portefeuille est important, y est en retrait de 4,2 %. Nous avons choisi la France – nous en sommes fiers – pour produire les médicaments que nous exportons dans le monde, mais nous sommes touchés par ces tendances mondiales, que nous subissons.

Le troisième est la montée en puissance, après les génériques dans les années 2000, des biosimilaires sur le marché mondial. Nous en voyons les effets, comme avec la Lévofoxacine, antibiotique princeps, ou le Lovenox, pour le traitement des thromboses. Trois sites sont en France, dont l'un exporte plus de 70 % de ses produits malgré des volumes en baisse de 15 %. Je tiens à souligner que nous avons dû fermer notre site de Ridgefield aux États-Unis puisque nous avons perdu le marché américain.

Le quatrième est le ralentissement des volumes de vaccins sur certains marchés étrangers, alors que nos sites français exportent une grande partie de leur production. Nous avons de nouveaux concurrents dans l'écosystème, notamment sur l'ARN messager. J'y reviendrai.

Le cinquième est la complexité opérationnelle accrue des dernières années : petites séries, présentations particulières de médicaments... Nous devons là aussi nous adapter.

Le sixième est l'évolution des compétences : il existe de nouveaux métiers et de nouveaux besoins. Certaines compétences feront l'objet de formation continue avec la mise en place de parcours professionnels. Nous nous adaptons à ces nouveaux besoins : 300 recrutements sont prévus en 2023 pour y répondre.

Autour de ces cinq principes et de ces défis mondiaux, notre stratégie industrielle répond aux besoins médicaux avec trois branches.

D'abord, dans la branche « Vaccins », nous ambitionnons de maintenir notre souveraineté avec les technologies existantes, comme pour la grippe, sur laquelle nous sommes le leader mondial, ou pour les vaccins de combinaison pédiatriques. Nous voulons rester en tête dans ces domaines, mais, en même temps, nous voulons innover, grâce à une nouvelle approche par ARN messenger. Nous adaptons nos ressources de façon cohérente à cette stratégie.

Je me permets de donner quelques exemples d'investissements actuels dans cette branche. Quelque 935 millions d'euros seront dirigés vers la région lyonnaise entre 2022 et 2026 pour disposer d'une chaîne d'ARN messenger à Marcy-l'Étoile ; 490 millions d'euros seront consacrés à la construction d'une nouvelle usine évolutive à Neuville-sur-Saône et 120 millions d'euros pour un nouveau bâtiment de recherche et développement à Marcy-l'Étoile. À l'inverse, du fait d'une demande en baisse des patients mais aussi des professionnels de santé, les besoins sur les formes lyophilisées sont moindres : nous devons nous adapter pour aller vers des formes liquides, prêtes à l'emploi. Nous optimisons en ce sens nos activités sur nos sites européens.

Ensuite, la branche « Bioproduction » concerne les « grosses molécules » comme les anticorps monoclonaux, sur notre site à Vitry-sur-Seine. Là aussi, nous devons améliorer notre rendement, réduire les coûts de production, réfléchir à une approche plus globale et saisir des opportunités de recherche avec l'écosystème français. À ce titre, nous travaillons pour nos produits prioritaires avec six centres hospitaliers universitaires (CHU).

Enfin, la branche « Chimie » a besoin d'être unifiée. Trois tendances se dégagent.

Premièrement, il faut anticiper les nouveaux besoins liés à notre portefeuille. Nous devons nous préparer au lancement industriel des futures molécules de synthèse du groupe, notamment en neurologie, pour la sclérose en plaques, ou pour des maladies du type Fabry, Gaucher ou thrombocytopénie immune. Nous espérons mettre dans le *pipeline* une nouvelle molécule qui pourra être produite en France. Pour cela, nous investissons : il nous faut être prêts en avance pour lancer la production. Je reviens sur un exemple que je citais dans la précédente audition : une unité de lancement de petits volumes (ULPV) est développée à Sisteron, pour laquelle nous avons investi 60 millions d'euros afin d'être prêts en matière de petites molécules.

Deuxièmement, il faut nous recentrer sur les produits de médecine générale à forte valeur ajoutée et sécuriser ainsi l'avenir des usines françaises. Nous nous focalisons sur les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) et sur ceux classés comme essentiels par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Nous tâchons aussi de répondre à des appels d'offres internationaux puisque nous avons fait le choix de la France pour produire les médicaments du groupe.

Troisièmement, il faut rationaliser parce que cela fait partie de notre stratégie industrielle. Il faut pouvoir faire des transferts hautement qualitatifs avec des groupes – j'y insiste – uniquement français et européens, que nous accompagnons : nous avons une activité d'assistance des repreneurs et nous assurons au minimum trois ans de la production. Le but est de disposer d'une pertinence respective de portefeuille, nous avons besoin de tous les acteurs, petits et grands. Pour les plus petits laboratoires, le fait de récupérer ces portefeuilles, porteurs dans les domaines de la douleur ou de la santé de la femme, est aussi une source de croissance, et cela pérennise la disposition des produits pour les patients.

Vous évoquiez les sujets d'Aramon et de Sisteron. Actuellement, certains bâtiments de production sont sous-occupés, avec un taux d'utilisation parfois inférieur à 30 %, et certaines unités sont obsolètes. En parallèle, il existe des tensions importantes sur d'autres bâtiments. Nous avons donc besoin d'avoir une branche « Chimie » unifiée, recentrée, et qui réponde aux besoins de demain des patients.

Je conclus en disant que les adaptations permanentes de notre outil industriel sont absolument nécessaires : il y va de notre responsabilité, pour garantir notre souveraineté sanitaire d'aujourd'hui et de demain. Nous voulons réaliser les investissements qui répondent de façon cohérente à cette stratégie : nous l'avons indiqué plusieurs fois, ces investissements sont massifs, puisqu'ils s'élèvent tous les ans entre 300 millions et 400 millions d'euros sur nos sites, afin de positionner Sanofi en France au service des patients.

Je rappelle les efforts de nos collaborateurs français, que vous avez pu découvrir lors de votre visite à Lisieux. En particulier, les efforts accomplis pour le Doliprane en France sont exceptionnels : Sanofi n'en a jamais fourni de volumes aussi importants. Nous avons pu fournir aux patients français 424 millions de boîtes – je parle bien de boîtes et non de comprimés – pour répondre à la triple épidémie de l'hiver dernier. C'était une mobilisation incroyable et la France a été priorisée ; d'ailleurs, nos usines situées en Allemagne et en Italie ont permis aux patients français de bénéficier de capacités supérieures l'hiver dernier.

Sanofi est une entreprise européenne et mondiale, mais avant tout française : avec seulement 4 % de son chiffre d'affaires en France, elle y emploie 20 % de ses effectifs, un chiffre stable dans le temps, et y détient 40 % de son appareil industriel et 35 % de sa recherche.

Notre ancien président soulignait cette semaine en assemblée générale qu'en cinquante ans Sanofi a été une succession de plus 300 acquisitions, dont les plus connues ont été Synthélabo, Genzyme et Aventis. Pourtant, la taille n'est pas un atout en soi si on n'est qu'une addition d'entités. C'est pourquoi la responsabilité est de poursuivre ce travail d'efficacité et d'harmonisation sur l'ensemble des activités du groupe, afin de préparer les cinquante prochaines années au service des patients en France et dans le monde.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – La commission d'enquête attend des réponses précises, d'où notre volonté de vous faire revenir. Je vous avais interrogée lors de votre précédente audition, le 12 avril dernier, sur l'avenir du site de production de Sisteron en vous demandant : « le site de Sisteron est emblématique de la chimie pharmaceutique de demain [...]. Toutefois, [...] le bâtiment où Sanofi a investi n'a pas l'activité escomptée par manque de molécules. Cela correspond-il à la réalité ? ».

Entendue avec vous, Mme Clotilde Jolivet m'avait répondu : « nous devons vérifier l'information. Il se peut qu'un bâtiment ait une activité moindre que d'autres, mais je ne dispose pas d'informations actuellement. En revanche, nous avons investi dans ce site, notamment pour une nouvelle unité de lancement de petits volumes, à hauteur de 60 millions d'euros sur plusieurs années. Ce site a bénéficié de tels investissements parce que nous sommes convaincus qu'il est possible d'y faire de belles choses en raison des compétences qu'on y trouve. Ces produits chimiques sont issus de notre recherche et développement ou de nos collaborations, et il y a vraiment un potentiel. ».

Vous-même, madame Derveloy, aviez ajouté : « Je dispose d'informations sur le site de Sisteron : nous avons 600 collaborateurs sur ce site, 120 employés en R&D, 480 en

affaires industrielles. Sur ce site est aujourd'hui produit le Tolébrutinib, un médicament en développement pour traiter la sclérose en plaques. En 2021, 25 millions d'euros ont été investis et les principaux projets concernent effectivement des lancements de petits volumes, mais nous développons également un procédé chimique continu par microfluidique. »

Or, le lendemain, le jeudi 13 avril 2023, lors d'un comité social et économique extraordinaire, les salariés ont appris la suppression de 135 postes d'ici à 2025 sur les sites d'Aramon, de Mourenx et de Sisteron, qui s'accompagnerait de la démolition éventuelle d'un atelier de production de principes actifs représentant, d'après la CGT, une perte de capacité de production de plus de cinquante tonnes. La presse quotidienne régionale en a fait état : le journal *La Provence* indiquait le 17 avril dernier que Mme Deweerdt, directrice du site de Sisteron, avait prévenu la mairie le 7 avril 2023, soit cinq jours avant votre audition.

J'ai quatre questions.

Premièrement, comment est-il possible qu'au moment de l'audition vous n'ayez pas eu connaissance des suppressions de postes sur ces sites ?

Deuxièmement, quelle est la définition pour Sanofi d'un « potentiel », où il y a « la capacité et les compétences » pour « faire de belles choses » ? Il s'agit pourtant de réduire le personnel et donc les capacités de production, ce qui nous intéresse du fait du risque de médicaments en tension.

Troisièmement, j'avais conclu le 12 avril dernier en indiquant que j'attendais des réponses précises, aussi, je vous pose cette question : derrière les investissements financiers, y avait-il volonté de valoriser l'outil industriel pour la revente ou pour véritablement améliorer les capacités de production de médicaments dans notre pays ?

Quatrièmement, vous justifiiez cette diminution d'effectifs par le fait que les principes actifs en question étaient soit une production destinée à des tiers dont la demande diminue, soit des principes actifs anciens ne répondant plus aux besoins des patients grâce à l'arrivée de nouveaux traitements. Quels sont ces principes, dont vous abandonnez la production ? Est-il vrai que l'amoxicilline est concernée, alors que sa pénurie a marqué les esprits au cours de l'hiver dernier et que les pédiatres de cinq pays, dont la France, ont déjà tiré la sonnette d'alarme pour l'automne prochain ? Cela serait paradoxal : puisque le Gouvernement cherche à grand renfort d'aides publiques à relocaliser des activités de chimie destinées à la production pharmaceutique, nous aurions peine à comprendre, car nous nous priverions ainsi de capacités de productions qui existent.

Mme Audrey Derveloy. – Au sujet du calendrier, je laisserai M. Charreau expliquer le processus de dialogue avec les représentants des instances, qui travaillent dans un mode « projet ».

Notre stratégie industrielle répond à des besoins et s'inscrit dans un système d'adaptation de notre outil industriel, afin que celui-ci reste performant et dispose des meilleures technologies de pointe.

M. Philippe Charreau, vice-président de Sanofi France, affaires industrielles France. – Pour Sanofi, la chimie de synthèse, pharmaceutique, est une plateforme technologique clé. D'une part, elle permet de soutenir de grands produits historiques de la

maison – Plavix, Aprovel, Multaq, Depakine... –, d'autre part, elle permet de maîtriser les futursancements.

Au regard du *pipeline* connu de R&D – certaines molécules n'y entrent qu'au travers d'acquisitions – de Sanofi, la capacité de l'ULPV est bonne pour les années à venir : je n'ai pas d'inquiétude à ce sujet. La vocation de ce bâtiment est d'être un bâtiment de lancement industriel : si les produits se développent correctement, ils n'y resteront pas très longtemps, tout au plus quelques années, car, lorsque les volumes seront suffisants, ils seront transférés dans une autre unité sur le site de Sisteron ou d'Aramon, de façon à libérer de la place.

Toutefois, au gré du cycle de vie de nos produits, notre portefeuille évolue. Le taux d'occupation de nos ateliers sur les sites d'Aramon et de Sisteron est donc très variable : certains sont très chargés, d'autres peu. Si l'on se projette dans l'avenir, on prévoit une diminution de leur utilisation. Cela peut entraîner un problème de compétitivité, raison pour laquelle nous devons redéployer nos capacités et surtout les moderniser.

Je reviens aux bâtiments dont l'exploitation va être arrêtée : ces derniers sont largement sous-utilisés à l'heure actuelle et ils le seront encore plus à l'avenir, mais surtout ils sont complètement obsolètes. Le bâtiment que nous allons démolir à Sisteron a plus de cent ans, c'est le plus ancien du site. Celui qui sera arrêté à Aramon – la décision de démolition n'est pas encore prise et n'interviendra pas avant 2026 ou 2027 – a plus de cinquante ans. Ces bâtiments – ils ne sont que deux sur les quatorze de la plateforme « Chimie » – sont donc très manuels et obsolètes.

Arrêter ces bâtiments répond à une logique d'adaptation de notre outil industriel parce que, dans le même temps, nous investissons dans de nouvelles installations, pour les rendre plus automatisées et digitalisées. En effet, le continuum de données entre notre R&D, nos lancements industriels et notre production commerciale devient de plus en plus important. Cela permettra aussi à l'avenir d'accueillir de nouvelles technologies : analyse en ligne, chimie en continu... Enfin, elles seront plus respectueuses de l'environnement.

L'investissement dans l'ULPV représente 60 millions d'euros. Il y aura également des extensions de capacités pour un certain nombre de produits, par exemple l'irbésartan à Aramon, pour 12 millions d'euros, ou le clopidogrel, pour 10 millions d'euros, conformément à notre feuille de route. Nous développons également une ferme solaire à Aramon pour réduire notre empreinte environnementale, à hauteur de 11 millions d'euros. Nous prévoyons enfin 20 millions d'euros d'investissements dans les nouvelles technologies de production de chimie en continu.

Notre évolution est donc à la fois capacitaire et technologique, qui induit l'arrêt d'un certain nombre de bâtiments anciens et obsolètes et l'investissement dans de nouveaux bâtiments et de nouvelles technologies. Nous ne valorisons pas du tout l'outil pour le revendre, au contraire : nous ancrons la production chimique de demain dans Sanofi.

Mme Audrey Derveloy. – Pour être vraiment moderne, la plateforme sera unifiée autour des sites de Sisteron, d'Aramon et de Mourenx. Nous voulons rajeunir le parc et nous adapter aux besoins des patients.

- Présidence de M. Bruno Belin, vice-président -

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vos réponses paraissent logiques, mais, la veille de l’annonce de licenciements, je vous ai interrogée de manière précise, madame, sur un site et sur ses bâtiments et vous m’avez répondu qu’il y avait un investissement de 60 millions d’euros. Je ne peux pas croire que Sanofi n’ait fait preuve d’aucune anticipation et que vous découvriez par voie de presse ce qu’il se passe dans vos sites. Je ne comprends pas davantage pourquoi vous investissez une somme non négligeable dans un bâtiment pour ensuite y renoncer au nom de l’adaptation aux nouveaux besoins.

Par ailleurs, derrière la fermeture des bâtiments, il y a des licenciements. Or il y a un vrai savoir-faire à Sanofi.

M. Bruno Belin, président. – En résumé, ce qui a été assuré le 12 avril dernier devant la commission d’enquête parlementaire était-il juste et avéré ? Y’a-t-il eu un événement dans la nuit du 12 au 13 avril qui a pu justifier ces annonces ?

Mme Audrey Derveloy. – Je vous le rappelle, le jour de l’audition du 12 avril, je recherchais des informations dans mes notes, je vous avais indiqué que je n’étais pas une experte de l’outil industriel, ayant rejoint le groupe il y a quelques mois. Les images vidéo doivent pouvoir le montrer, j’ai sorti une fiche et j’ai lu en toute transparence les éléments que j’avais à ma disposition ce jour-là. Je le répète, je ne suis pas une experte, c’est aussi pour cela que M. Charreau m’accompagne aujourd’hui.

Je vous ai également précisé qu’un de nos principes en matière de stratégie industrielle est d’essayer d’anticiper les besoins. Les projets connaissent des phases différentes : certains sont approfondis et on dispose de toutes les *data* pour appuyer les décisions, d’autres moins. Sanofi France est un grand groupe : nous comptons 20 000 personnes, seize sites en France. Je ne connais donc pas tous les éléments dans le détail et je vous l’ai dit le 12 avril.

Nous avons besoin de transformer ces sites. Nous avons besoin de l’investissement de 60 millions d’euros dont nous vous avons parlé lors de la précédente audition,. Nous croyons en la chimie de demain, mais celle-ci n’est absolument pas celle d’hier. Je sais que c’est difficile, mais c’est évidemment une remise en question de nos façons de travailler et de nos outils.

J’en viens à votre deuxième question, qui me tient à cœur. Je fais le tour des sites depuis que j’ai rejoint le groupe et je vois des collaborateurs engagés, qui fournissent des efforts pour améliorer l’efficacité de nos outils industriels, je l’ai souligné en introduction.

Je me permets de préciser un point : nous ne parlons pas de licenciements ni de départs contraints : nous travaillons avec nos collaborateurs à un accompagnement, en fonction des nouveaux besoins, dans le cadre d’une gestion des emplois et parcours professionnels (GEPP). Ce ne sont d’ailleurs pas toujours des départs, cela peut être de la mobilité interne : nous examinons les métiers sensibles, ceux qui sont en tension et nous accompagnons les collaborateurs. Sur les deux sites en question, nous avons identifié 135 postes qui pourraient être concernés : ce ne sont absolument pas des départs contraints, il y a zéro départ contraint. Nous avons le temps : ces projets nous amènent jusqu’à 2025 ou 2026. Nous allons accompagner les collaborateurs, *via* un dialogue au niveau des équipes industrielles, avec les managers et les équipes sur place.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous nous avez tout de même indiqué dans les informations que vous nous avez données lors de la précédente audition que « cette unité de lancement » recevait « 60 millions d’euros sur plusieurs années. Ce site a bénéficié de tels investissements. » Vous avez bien dit « a bénéficié » : si tel est le cas, l’installation ne peut pas être obsolète, même s’il peut y avoir des améliorations.

Il ne s’agit pas vraiment de licenciements, soit ; mais cela signifie tout de même qu’il y aura cinquante tonnes de principes actifs produits en moins : est-ce avéré ? Ce n’est pas anodin : nous sommes au cœur de l’enjeu de cette commission d’enquête.

M. Philippe Charreau. – Peut-être n’ai-je pas été clair.

Sur la plateforme « Chimie » – les sites d’Aramon, de Sisteron et de Mourenx –, il y a quatorze bâtiments de production, dans lesquels est inclus le bâtiment ULPV qui a fait l’objet des 60 millions d’euros d’investissements. Ce bâtiment est donc neuf et nous allons l’utiliser dans la décennie qui vient et encore après. Les deux bâtiments qui seront arrêtés, l’un à Sisteron et l’autre à Aramon, sont très anciens, obsolètes et entièrement manuels ; ils ne sont plus du tout adaptés à la chimie de demain. Avec la chimie de demain, les molécules à fabriquer sont d’une structure chimique beaucoup plus complexe et nécessitent donc un nombre d’étapes de synthèse bien plus grand que par le passé : nous commençons par des volumes relativement importants puis, au fur et à mesure, ils diminuent, ce qui explique le design de l’ULPV.

De plus, la chimie de demain est partiellement en continu. Les méthodes de synthèse actuelles relèvent soit du *batch* – c’est proche de la cuisine, on mélange les produits et on isole le principe actif –, soit de la chimie en continu, déjà utilisée en pétrochimie avec de grands volumes et désormais utilisée dans la chimie fine pharmaceutique. Cette chimie représente un changement de technologie, même s’il ne concernera pas tous les produits : au-delà des 60 millions d’euros dont nous parlons, nous avons prévu d’investir significativement dans cette technologie. Ainsi, 20 millions d’euros d’investissements sont prévus. L’ULPV a d’ailleurs été conçue de telle sorte qu’elle puisse être étendue pour y installer ces nouvelles technologies.

J’espère donc être clair. Il y a basculement entre un bâtiment obsolète et manuel et une unité flambant neuve, dédiée à des technologies nouvelles de chimie et à de nouveaux produits.

M. Bruno Belin, président. – Madame la rapporteure, êtes-vous satisfaite de ces réponses ? Mme Derveloy n’était pas au courant le 12 avril de ce qui a été annoncé le 13 non plus que la personne qui avait rédigé sa fiche.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Sur les 50 tonnes de principes actifs ?

M. Bruno Belin, président. – J’entends qu’il n’y a pas eu à ce sujet d’information erronée fournie devant la commission d’enquête.

Mme Audrey Derveloy. – Je vous ai répondu le 12 avril avec mon niveau de connaissance du moment. Si l’on visionne les images vidéo, on m’y verra chercher les informations dans mes documents. Je ne peux rien dire de plus.

Je ne suis pas sûre en revanche que l’on ait répondu sur les principes actifs.

M. Philippe Charreau. – Raisonner en tonnes de produits actifs ne signifie pas grand-chose, cela dépend du type de produit dont on parle. Il est plus intéressant de regarder le nombre de produits concernés. Sur la plateforme « Chimie », sur les trois sites que je citais, nous produisons à peu près quarante-cinq principes actifs. Pour vous donner un ordre de grandeur, sept principes actifs sont vendus, dans leur présentation finale – la boîte –, à plus d'un million d'unités en France et trois sont vendus à plus de 100 millions d'unités dans le monde.

Mme Derveloy l'a indiqué avec ce projet, nous recentrons nos activités sur les principes actifs qui sont soit des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur soit des *essential medicines* de la classification de l'OMS. Nous investissons pour soutenir à la fois la croissance de certains produits majeurs à grand volume déjà existants et le lancement des nouveaux produits.

Dans le même temps, parmi les quarante-cinq principes actifs cités, nous en arrêterons treize, dont sept sont à l'heure actuelle commercialisés en France. Cela a motivé l'arrêt des deux bâtiments à Sisteron et à Aramon. Les sept commercialisés en France seront transférés à un tiers français ou européen. Nous n'arrêterons donc pas la production : nous transférons le produit fini.

Lorsque ce mécanisme de cession a lieu, Sanofi s'engage contractuellement à produire pour le tiers en question durant trois à cinq ans, car un travail de mise à jour réglementaire est à faire. Du reste, la plupart de ces produits, sinon tous, sont déjà disponibles sur le marché. C'est pourquoi l'activité ne s'arrête pas tout de suite, d'où l'horizon 2026 ou 2027, car il faut prendre en compte le temps que ces transferts aient lieu.

Mme Audrey Derveloy. – En outre, il faut tenir compte de l'ancienneté des autorisations de mise sur le marché (AMM) relatives à ces API (*active pharmaceutical ingredients*), qui ont en moyenne cinquante ans. Le premier principe de notre transformation industrielle étant de s'adapter aux besoins, l'innovation en sciences fait que nous avons besoin de certaines molécules tandis que d'autres sont moins demandées.

Mme Corinne Imbert. – Quelle est la part du marché européen dans le chiffre d'affaires total de Sanofi ? Y a-t-il des freins empêchant le marché français de prendre une part plus importante ? Il est souvent dit dans cette commission d'enquête qu'il faut réindustrialiser le pays pour atteindre une certaine souveraineté sanitaire. Or vous êtes déjà présents sur le territoire, vous êtes un acteur important du monde de la pharmacie et 96 % de votre chiffre d'affaires se fait à l'extérieur de notre marché. S'agit-il d'un choix délibéré, d'un seuil ?

Pouvez-vous nous donner la liste des sept principes actifs commercialisés sur le marché français que vous arrêterez de produire ?

Fabriquez-vous la prednisone ? Sinon, à qui l'achetez-vous ? Pourra-t-on en retrouver un jour dans les pharmacies de France et de Navarre ?

Le marché hospitalier est fourni en Sabril, médicament antiépileptique pour lequel une procédure a été mise en place afin d'éviter une rupture de traitement, et les pharmaciens peuvent en recevoir des boîtes pour leurs patients, mais aucun nouveau traitement n'est initié. Quel est votre stock de réserve ? Votre laboratoire ne se prononce pas sur un retour à la normale concernant cette molécule : pouvez-vous nous en dire davantage ?

Je comprends le besoin de mettre en place de nouvelles technologies. Pour autant, si j'ai bien compris, vous allez délibérément arrêter certains médicaments matures. Pourquoi n'arrivez-vous pas à faire les deux : fabriquer des médicaments matures et faire de l'innovation ?

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

Mme Audrey Derveloy. – Je suis maman aussi : je comprends franchement la situation difficile concernant le Sabril. Il nous faut sûrement revoir le processus. Cela ne concerne pas que le laboratoire : le contingentement est fait avec l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), ce n'est pas nous qui prenons la décision. Nous avons un niveau de stock et, quand il diminue, nous discutons avec l'ANSM ; ce processus avait été expliqué par M. Jean-Marc Lacroix lors de la dernière audition, je n'y reviens pas dans le détail.

Une fois le processus mis en place, nous nous sommes rendu compte qu'il ne fonctionnait pas très bien, et je ne jette la pierre à personne. C'est un problème d'information des pharmaciens. Nous avons actuellement du stock de Sabril, les hôpitaux y ont accès, mais aussi les officines de ville : si elles contactent le laboratoire, celui-ci fournit le produit sous quarante-huit heures. Nous avons ainsi été en mesure de satisfaire 100 % des demandes des pharmaciens. En revanche, nous pouvons améliorer la communication avec ces derniers – je serais ravie d'aller plus loin avec les syndicats de la profession – afin de les aider à produire de l'information pour les patients, car il y a une défaillance à ce sujet.

Mme Corinne Imbert. – Avez-vous de la visibilité sur un retour à la normale ?

Mme Audrey Derveloy. – Le problème date de plusieurs mois et n'est pas lié seulement à nous. Dans la chaîne de production, un de nos partenaires est en difficulté. Le temps de résoudre cela, plusieurs choses peuvent être faites, notamment chercher un autre partenaire afin de remettre le médicament sur le marché. C'est ce que nous avons fait, mais, nous vous avons expliqué tout le processus industriel, cela ne se fait pas en quelques semaines : je n'ai pas de date exacte, mais nous estimons que ce processus de remplacement prendra quelques mois. D'ici là, nous continuons le contingentement et nous discutons avec l'ANSM.

M. Philippe Charreau. – Les produits qui seront transférés à un tiers dans les trois ans qui viennent sont le clorazépate, qui est le principe actif du Tranxene, le loflazépate, qui est celui du Victan, la ticlopidine, qui est celui du Ticlid, la chlorpromazine, qui est celui du Largactil, et la trimipramine, qui est celui du Surmontil. Je ne peux pas mentionner le dernier pour des raisons de confidentialité parce que la transaction n'est pas terminée.

Ces produits ne disparaîtront pas du marché : ils seront transférés à un laboratoire français ou européen pour lequel nous continuerons à produire pendant trois à cinq ans. La durée de trois ans est un minimum ferme, car il s'agit du temps de mise à jour des dossiers réglementaires et des changements liés à la *supply chain*, mais ces contrats ont tous une clause d'extension d'un an ou deux. Si le laboratoire à qui nous cédon ces produits avait un problème de fourniture, nous continuerions ainsi à fournir le médicament.

Mme Audrey Derveloy. – Le chiffre d'affaires européen de Sanofi est environ quatre fois le chiffre d'affaires français. Le chiffre d'affaires dépend de deux grandeurs : le volume et la valeur. Vous avez beaucoup entendu parler de la question des prix ; en France,

les prix sont quasi les plus bas d'Europe, ce qui explique que la valeur soit chez nous inférieure à celle des autres pays européens alors que le volume est supérieur. Nous sommes l'équipe France donc nous agissons pour que la France soit la plus forte à l'échelle européenne, mais nous ne sommes pas les seuls décisionnaires en matière de valeur pour déterminer le chiffre d'affaires.

M. Philippe Charreau. – Le principe actif de la prednisone n'est pas fabriqué par Sanofi : il est acheté à un tiers. Je ne sais pas si nous en achetons encore, il faut que je me renseigne.

Mme Mélanie Vogel. – J'entends bien que la masse ne soit pas l'unité de mesure la plus pertinente en matière d'accessibilité et de disponibilité des médicaments. Pouvez-vous néanmoins nous garantir que les décisions que vous avez prises ne peuvent entraîner de pénurie de médicaments ?

La difficulté d'accès aux médicaments provient de leur disponibilité mais aussi de leur prix. Quel poids ont en moyenne, dans le prix du médicament, les dépenses de communication, de marketing ou en relations publiques ?

Pouvez-vous nous parler de la pratique consistant à faire monter artificiellement le coût de production d'un médicament en achetant un principe actif à une autre branche de la même entreprise ?

Peut-on donner accès au Sabril à tous les enfants qui en ont besoin, étant donné les stocks actuels, le temps que le nouveau processus soit opérant ?

Mme Émilienne Poumirol. – Vous parliez d'accompagnement des salariés et non de licenciements secs : quelles sont les mesures prises ? Les personnes concernées peuvent-elles être réaffectées sur une autre production du même site ou à proximité ?

Je suis étonnée qu'on ne puisse faire à la fois de la chimie « ancienne » et de la chimie « moderne ». Un ancien directeur France de Sanofi nous avait clairement affirmé au cours d'une audition que la R&D en chimie n'était plus intéressante pour l'entreprise et allait cesser. Sanofi continuera-t-elle cette activité dans cette branche ou la stratégie oriente-t-elle uniquement l'entreprise vers les biothérapies et les thérapies géniques, pourvoyeuses de gains bien plus importants ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Les MITM comme ceux que vous venez de nous citer sont importants pour la société, donc un laboratoire, même s'il est une structure privée, a une mission d'intérêt public, un devoir de tout proposer.

Mme Audrey Derveloy. – Nous nous efforçons tous les jours d'agir dans ce sens. C'est pour cela que nous faisons tous ces investissements.

M. Bruno Belin. – Je suis pharmacien d'officine. Nous venons de recevoir un courriel au sujet du Sabril indiquant que nous pouvons continuer à pleurer les stocks et que nous ne devons pas initier de nouveaux traitements. Que répond-on aux familles ?

Mme Audrey Derveloy. – En tant que laboratoire, nous ne sommes pas prescripteurs. Ce n'est pas notre métier de donner des consignes. S'il y a besoin de Sabril, il suffit que le pharmacien nous contacte. S'il existe un substitut thérapeutique, il est toujours recommandé de le prendre. Mais, je le répète, si le pharmacien a besoin de ce produit, il

contacte le laboratoire, qui le fournira sous quarante-huit heures. À ce jour, 100 % des demandes ont été honorées. C'est un message important pour l'information des patients. Nous pouvons d'ailleurs collectivement nous améliorer dans ce domaine. Ce n'est pas parfait, j'en suis consciente, et nous essayons de nous améliorer.

M. Philippe Charreau. – Je suis chimiste de formation. La chimie fait partie de la boîte à outils pour développer de nouveaux médicaments, au même titre que la culture cellulaire ou la fermentation microbienne. La chimie est donc l'un de nos outils, raison pour laquelle Sanofi veut continuer de maîtriser cette technologie, tant pour les produits matures que pour les nouveaux. Quand on cherche un nouveau médicament, on ne part pas d'une technologie : on vise une cible thérapeutique et la molécule adaptée.

Si vous examinez le *pipeline* de notre R&D, vous constaterez que les produits qui seront lancés à partir de 2024 sont pour beaucoup des molécules de synthèse, par exemple le tolébrutinib. Dans le portefeuille de la pharmacie mondiale, le ratio est de 40-60 : 40 % de molécules de synthèse et 60 % de produits biologiques. Les molécules de synthèse perdureront donc chez Sanofi.

Nous faisons tout pour que les cessions à un laboratoire tiers n'entraînent pas de rupture. Je ne peux pas garantir aujourd'hui à 100 % qu'il n'y en aura pas, mais, comme pour nos propres produits, tout est mis en œuvre pour l'éviter. D'ailleurs, les produits que j'ai cités ne sont pas en tension d'approvisionnement. Il n'y a donc aucun lien entre les ruptures d'approvisionnement que l'on peut subir et le plan de transformation de la plateforme « Chimie ».

L'accompagnement des collaborateurs me tient à cœur. Nous avons signé avec les partenaires sociaux le dispositif de GEPP, qui sera utilisé à plein. D'une part, tout se fait sur la base du volontariat ; d'autre part, des mesures de départ à la retraite anticipée sont prévues. En effet, si l'on regarde la pyramide des âges, le nombre de collaborateurs concernés étant de soixante-dix sur un site et de soixante-cinq sur l'autre, on constate qu'une grande partie d'entre eux sont éligibles à des mesures d'âge. Pour ceux qui ne le sont pas, nous redéploierons des ressources au sein d'un même site : il n'y aura pas de mobilité contrainte en dehors. Nous avons assez de postes et d'activités sur place pour proposer un parcours et une évolution professionnels. Certains nous ont sollicités pour évoluer, par exemple en passant de la production à la qualité. D'un point de vue social, la transformation sera « facile ».

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Les sept principes actifs que vous abandonnez sont-ils des MITM ? Avec les fermetures que vous envisagez, ne vous concentrez-vous pas sur les seules molécules innovantes, beaucoup plus lucratives ? Les pénuries ne touchent pas principalement ces produits ; elles concernent largement les médicaments matures.

M. Philippe Charreau. – Dans le cadre spécifique de la plateforme « Chimie », je m'inscris en faux contre ce que vous avancez : lorsqu'on considère l'activité actuelle et à venir des sites, elle se concentre toujours en très grande partie sur des produits matures. Sur les quarante-cinq principes actifs élaborés sur place, la très grande majorité va y demeurer. Le ratio d'activité des produits matures par rapport aux produits innovants est de 80-20. Nos sites de chimie restent liés à un portefeuille de produits matures.

Le problème de pénurie est imputable à Sanofi dans environ 30 % des cas, mais, dans les 70 % qui restent, il provient de nos fournisseurs, du transport ou de la fiabilité des

prévisions, avec des surventes ou des sous-ventes. L'année dernière a été très difficile pour l'ensemble de l'industrie, en particulier pharmaceutique, mais pas seulement : pendant la pandémie, nous avons consommé une partie des stocks mondiaux, puis il y a eu la guerre en Ukraine et une demande forte de transport. Je ne cherche pas des excuses, mais le contexte de 2022 était très particulier.

Pour lutter contre les pénuries, nous avons une stratégie pour rendre plus robuste notre chaîne d'approvisionnement. Par exemple, nous essayons de développer pour nos produits majeurs un système de lignes *back-up* sur un site ou plusieurs, en interne ou en externe. Le *back-up* concerne seulement une partie de la production, car il ne peut jamais atteindre les 100 % : on ne peut pas dupliquer les capacités. Nous pouvons également gérer la pénurie par le stock ou par le *multisourcing* auprès de nos fournisseurs. En effet, l'industrie pharmaceutique, en raison de contraintes réglementaires, est très monosourcée. Or, pour faire un médicament, il faut plusieurs centaines d'ingrédients, dont certains sont des commodités, qui subissent également des difficultés d'approvisionnement. Il nous faut également nous intégrer mieux avec nos fournisseurs. Bref, il y a toute une batterie de dispositifs pour consolider notre chaîne d'approvisionnement.

Plusieurs produits ont été relocalisés dans nos usines françaises : le Zenon, qui sera rapatrié de Turquie vers notre site de Tours, le Mucosolvan, déjà rapatrié de Cologne à Amilly et représentant 10 millions d'euros d'investissements, et le Renvela, rapatrié de Waterford à Ambarès pour 15 millions d'euros. Nous maintenons l'attractivité et la compétitivité de nos sites mais nous savons également réinternaliser ou relocaliser de la production dans notre pays.

Mme Mélanie Vogel. – Et la structure du prix ?

Mme Audrey Derveloy. – Nous vous enverrons les éléments par écrit.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La partie chimie semble être la part la plus faible du coût du médicament.

M. Philippe Charreau. – Cela dépend des produits.

Mme Audrey Derveloy. – J'espère que nous avons su montrer l'engagement des collaborateurs et du groupe sur le sol français.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Ce n'était pas mis en cause. L'occasion qui vous a été donnée d'explicitier des propos qui n'étaient pas exacts a rendu les choses plus claires pour tout le monde. C'était important pour nous comme pour vous.

Mme Audrey Derveloy. – Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de revenir pour expliquer notre stratégie.

Audition du professeur Alain Fischer, président de l'académie des sciences

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête avec l'audition du professeur Alain Fischer que je remercie de s'être mobilisé aujourd'hui.

Monsieur Fischer, si nous vous connaissons tous en tant que président du Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale au plus fort de la pandémie de la covid-19, c'est le président de l'Académie des sciences et professeur honoraire au Collège de France, spécialiste en immunologie et pédiatrie, que nous entendons aujourd'hui. J'ajoute que vous êtes l'auteur, au nom de la Fondation Terra Nova, d'un rapport rendu public le 18 janvier dernier sur la recherche médicale en France, et par ailleurs chroniqueur à *L'Express*.

Notre commission d'enquête se penche sur les pénuries de médicaments, mais également sur les choix de l'industrie pharmaceutique française. Ces deux enjeux nous ont naturellement conduits à examiner le modèle économique de l'industrie du médicament et, en particulier, la place qu'y occupent l'innovation, son financement et la prise en charge des thérapies, de plus en plus coûteuses, qui en sont issues.

C'est à ce titre, Monsieur le président, que nous souhaitons disposer de votre expertise. En effet, vous aviez alerté sur le caractère exorbitant du prix demandé par les laboratoires pour les médicaments relevant des thérapies tissulaire, cellulaire et génétique avant la prise de conscience générale de cette problématique. Dès 2020, vous aviez démontré que l'argument mis en avant par les laboratoires des vies transformées par les traitements administrés en une seule fois au prix sans commune mesure avec ceux pratiqués jusque-là ne tenait pas, ne serait-ce que compte tenu du manque de recul sur l'efficacité de ces traitements, qui ne dépasse pas trois à cinq ans. Vous appeliez alors à « *une vision plus équilibrée de l'intérêt général et d'un retour raisonnable sur investissement qui permette la poursuite de l'innovation* ». Vous pourrez nous préciser ce que vous entendez par cette déclaration, que les dernières années n'ont fait que confirmer.

En matière d'innovation, vous avez également alerté sur l'état préoccupant de la recherche française. Nous serons attentifs à vos préconisations pour remédier à cette situation, d'autant plus préjudiciable que, comme vous avez eu l'occasion de le dire, « *l'innovation nécessite en amont une recherche active et efficace* », faute de quoi la France risque d'encourager la production de biomédicaments sans disposer de la capacité à inventer les médicaments de demain.

Enfin, pour en revenir aux pénuries de médicaments proprement dites, dès septembre 2022, vous alertiez sur le risque d'une épidémie de grippe en France, concomitante avec un rebond de l'épidémie de covid. L'histoire vous a malheureusement donné raison et l'épidémie de bronchiolite n'a fait qu'accentuer l'impact sanitaire de cette situation, à l'origine de pénuries qui ont d'autant plus inquiété l'ensemble des Français qu'elles touchaient des produits d'usage courant, comme l'amoxicilline ou le paracétamol.

Nous serons par conséquent attentifs à ce que vous pourrez nous dire sur la promotion de la politique de santé publique que vous appelez de vos vœux, notamment s'agissant de la prévention.

Sur l'ensemble de ces sujets, Monsieur le président, 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. 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* ». Je vous remercie par ailleurs de nous faire part de vos éventuels liens d'intérêts.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alain Fischer prête serment.

Pr Alain Fischer, président de l'académie des sciences. – Je vous remercie de votre invitation. Je tiens à préciser que je suis aujourd'hui président de l'Académie des sciences, mais que je m'exprime devant vous à titre personnel. Concernant mes liens d'intérêts, j'ai pris part à la création d'une start-up, mais sans intérêt personnel. Cette start-up a émergé dans le cadre de mon travail pour l'institut Imagine, sur le site de l'hôpital Necker-Enfants Malades.

Je suis peu compétent dans le domaine de la pénurie des médicaments et je n'interviendrai donc pas sur ce sujet. Je suis davantage compétent pour évoquer avec vous le sujet de l'accessibilité des médicaments innovants. Nous pourrions ensuite discuter ensemble des aspects induits dans le domaine de la santé publique.

Je vous propose de commencer par les bonnes nouvelles. Nous observons des avancées significatives en matière de thérapeutique, avec à la fois des médicaments chimiques, des biothérapies – qui représentent aujourd'hui 40 % des médicaments mis sur le marché –, des thérapies cellulaires et surtout géniques. Pour les médicaments chimiques, prenons l'exemple de la mucoviscidose et ses quelque 6 000 malades en France : une trithérapie médicamenteuse très intéressante existe à l'heure actuelle et est efficace chez la majorité des patients. Du côté des biothérapies, de réelles avancées sont observées pour un certain nombre de cancers. Des progrès très significatifs existent dans le traitement des hémophilies. C'est également le cas pour des maladies inflammatoires, auto-immunes. Nous pouvons aussi noter des avancées pour les anticorps monoclonaux. Concernant les thérapies géniques, les *CAR-T cells* ont déjà été administrées à 20 000 patients dans le monde. Nous assistons donc à de vraies avancées médicales concernant ce volet des médicaments transformants, sur lesquels je reviendrai.

Nous observons également des perspectives importantes dans ce domaine de recherche. Les prédictions ne sont évidemment pas possibles, mais la recherche se poursuivra dans les années à venir et de nombreux nouveaux médicaments seront mis au point. Des domaines restent à explorer, telles les maladies du cerveau, la psychiatrie, *etc.*

J'aborde maintenant avec vous les mauvaises nouvelles et parmi elles, le prix des médicaments. Pour reprendre les exemples ci-dessus, et même si les prix des médicaments ne sont pas connus publiquement en France, nous pouvons estimer que la trithérapie contre la mucoviscidose a un coût de 200 000 euros par an, et ceci à vie. Le coût des anticorps monoclonaux administrés dans les traitements du cancer s'élève à 50 000 à 100 000 euros par cure et par malade. Pour les maladies auto-immunes, le coût est de 10 000 à 20 000 euros, pour l'hémophilie à 100 000 euros par malade, pour les *CAR-T cells* à 400 000 euros, en plus des autres traitements nécessaires. Les nouveaux traitements de l'hémophilie ont été commercialisés aux États-Unis au prix de trois millions de dollars. En France, le traitement contre l'amyotrophie spinale s'élève à 1,9 million d'euros. De nombreux autres exemples pourraient être donnés.

Ces médicaments sont donc les plus chers actuellement. Cependant, leurs prix sont totalement déconnectés des coûts de recherche-développement, de production et de marketing. Du côté des laboratoires, ces prix sont justifiés par de coûts de recherche plus élevés. Mais ils sont surtout justifiés, car les médicaments *one shot* permettraient de passer d'une maladie chronique à, idéalement, une maladie guérie. Cette valeur « transformative » est ainsi mise en avant, ajoutée au fait que ces médicaments concernent surtout des maladies rares, donc « à petit marché ».

Si nous regardons l'aspect annoncé comme plus sophistiqué du développement de ces médicaments, il est important de savoir que ce développement résulte en premier lieu de la recherche académique, et que les produits ont été rachetés par les laboratoires à un coût sans commune mesure avec les prix pratiqués ensuite. Il n'existe pas non plus de corrélation entre la taille du marché et le prix du médicament.

Le point essentiel réside dans l'aspect transformatif ou non de ces traitements. Certains d'entre eux sont transformatifs, mais à prendre à vie (par exemple pour la mucoviscidose ou l'hémophilie). Pour les autres, sur lesquels nous bénéficions de sept à dix ans de recul, des manifestations cliniques peuvent persister, par exemple des maladies neuro-musculaires, donc ils ne sont jamais complètement transformatifs. Des incertitudes sur le long terme persistent également pour tous ces patients.

Ainsi, même si l'argument des laboratoires sur l'amélioration de la vie du patient était totalement juste, il me semble essentiel que chacun d'entre nous se demande si le gain doit aller uniquement aux industriels ou bénéficier également à l'ensemble de la société. Je pense, pour ma part, que le partage du gain doit être équilibré et il ne l'est pas à ce jour.

Nous pouvons noter qu'en Europe, les prix fixés le sont au plus haut possible accepté par les autorités réglementaires, mais qu'aux États-Unis, le prix est libre, point qui pèse très lourd et sur lequel je reviendrai.

En conséquence, dans certains cas, des produits ne sont pas mis à disposition, car ils ont été refusés par les autorités réglementaires à cause de leur prix trop élevé ou parce que les industriels se retirent, car leur prix n'est pas accepté en Europe. En conséquence, dans certains domaines, il n'existe malheureusement que peu de médicaments.

Pour vous donner un exemple, une étude d'un institut de recherche américain datant de cinq à six ans montrait que pour les seules thérapies géniques et pour 1 % seulement des maladies génétiques, le prix d'un million de dollars reviendrait à augmenter le budget médicaments de deux tiers, situation qui s'avérerait intenable à terme.

À partir de ce constat, mes propositions peuvent être rassemblées autour de deux objectifs : rendre ces médicaments accessibles dans nos pays – sans évoquer la situation des pays du tiers-monde, largement insatisfaisante même pour des maladies fréquentes comme la drépanocytose ; maintenir le savoir-faire et l'incitation au développement de médicaments dont nous avons besoin.

Il convient de trouver un équilibre, alors qu'à mon sens, le curseur est en ce moment trop à l'avantage de l'industrie pharmaceutique. Mais cet objectif est difficile à atteindre, car le marché du médicament revêt un caractère mondial et aux États-Unis, la régulation des prix est quasi inexistante. Cette situation américaine évolue, mais très légèrement. Nous observons d'ailleurs de nombreux articles aux États-Unis qui présentent la

situation en Europe comme « idyllique », car les prix des médicaments y sont deux à trois fois moins chers qu'aux États-Unis. Cette situation constitue un levier pour certains industriels qui préfèrent ne pas être présents sur le marché européen, arguant que le marché américain leur rapportera davantage. Cela tend aussi à tirer les prix vers le haut, même du côté européen, sans que nous ayons de moyen de pression vis-à-vis du marché américain. Il existe néanmoins une certaine volonté d'avancer aux États-Unis, tant dans la communauté scientifique que du côté du Parti démocrate, par exemple.

La négociation des prix reste très opaque et relève de la volonté du Comité économique des produits de santé (CEPS). La résolution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de mai 2019 sur la transparence de la fixation des prix ne s'impose d'ailleurs pas aux États. L'opacité entraîne les négociateurs publics dans une situation de déséquilibre, face à des industriels connaissant les prix dans tous les pays. Les critères de fixation des prix doivent donc être débattus. Une solution consisterait à réunir les industriels et les « payeurs » à l'échelle internationale et à disposer de paramètres selon les types de médicaments : recherche-développement, marketing, marge bénéficiaire, tout en tenant compte de la valeur ajoutée du produit, sans en faire l'élément central.

Par ailleurs, l'apport académique au sens large, qui ne touche pas assez de bénéficiaires par rapport à ses apports de base, doit être davantage pris en compte. Par exemple, s'agissant de l'amyotrophie spinale, l'AFM-Téléthon ne touche que 15 millions d'euros par an de *royalties* pour un médicament vendu 1,9 million d'euros par malade et qui rapporte d'énormes bénéfices à son laboratoire, Novartis. On peut estimer dans ce cas que le citoyen paie deux fois : la recherche, puis le médicament.

Enfin, des négociations des prix doivent être envisagées, non pas au niveau mondial, mais au moins au niveau de l'Union européenne. Actuellement, la France négocie seule, alors que certains pays européens se sont regroupés. Nous pourrions imaginer une extension du rôle de l'Agence européenne du médicament dans la négociation des prix. L'exemple des vaccins anti-SARS-CoV-2 nous a montré que ce type de négociations peut fonctionner. Cet exemple serait à suivre pour les médicaments innovants onéreux.

Pour les maladies rares, nous pouvons réfléchir à la mise en place de structures non lucratives, avec un investissement initial public, appuyé par des fondations et le milieu caritatif.

Pour conclure, l'évolution du système actuel est indispensable. En France, l'enveloppe des prix est en effet contenue, mais de manière artificielle, par l'ajout d'une nouvelle enveloppe. Le risque est que, sans évolution de négociation, nous nous dirigeons vers une situation américaine, où les patients bénéficient des meilleurs médicaments s'ils disposent de l'argent pour les payer.

Enfin, dans un dernier point, nous pouvons nous demander si mon propos ne relève pas d'une utopie par rapport à des industries qui ne pourraient pas baisser leur prix. Mais des publications montrent que les bénéfices de l'industrie pharmaceutique sont supérieurs à ceux de toutes les autres industries. Par ailleurs, une étude récente montre que les dépenses marketing des quinze « Big Pharma » les plus importantes sont très supérieures à leurs dépenses de recherche-développement. Le même constat est fait concernant le versement des dividendes et le rachat d'actions. Il me semble donc qu'une marge de manœuvre existe. À ce propos, je vous suggère la lecture d'un article d'Aris Angelis, paru

récemment dans le *British Medical Journal*, auteur très explicite sur tous ces aspects économiques.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie et donne immédiatement la parole à notre rapporteure, Laurence Cohen.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Plusieurs points évoqués corroborent nos précédentes auditions.

La question du prix des médicaments revient beaucoup, même si les médicaments innovants ne sont pas concernés. Les industriels se plaignent en effet des prix trop bas des médicaments matures. Ils souhaitent ainsi une réévaluation des prix de ces médicaments et bénéficient du soutien du Leem sur ce sujet. Mais nous avons constaté durant nos auditions que l'Allemagne et la Suisse, pays dans lesquels les médicaments sont plus chers, ont eux aussi souffert de pénuries. Le prix n'est donc pas le seul facteur expliquant ces pénuries, qui sont multifactorielles.

Nous devons donc savoir comment arrêter la course dans l'évolution des prix et l'envolée des prix des médicaments innovants et ce, sans service rendu en retour, quelles que soient les facilités mises en place par les gouvernements.

Je prends ici l'exemple du crédit d'impôt recherche (CIR). Nos précédentes auditions ont montré qu'il était un facteur d'attractivité et le ministère des Finances nous a confirmé qu'il représentait pour l'État un investissement de 7 milliards d'euros. Mais des entreprises « optimisent » ce crédit pour augmenter leur rentabilité sur le marché français. Selon vous, poser un certain nombre de critères pour l'obtention du CIR peut-il être pertinent ? Nous pourrions imaginer, par exemple, de demander une production française pendant un temps déterminé.

Pour la transparence du marché pharmaceutique et de ces prix, nous nous heurtons au « secret des affaires ». Nous pourrions souhaiter voir apparaître le respect des normes environnementales et sociales, avec un label de souveraineté pour les industriels qui les respectent au niveau européen.

Vous avez évoqué l'idée de l'émergence de structures à but non lucratif pour des thérapies rares, soutenues par l'État et de grandes fondations privées comme la Ligue contre le cancer. Nous sommes amenés, à travers nos auditions, à réfléchir à une liste de médicaments courte pour lesquels avoir une production publique (par la pharmacie centrale de l'AP-HP, de l'AP-HM, *etc.*), avec des moyens financiers et humains dédiés. La sous-traitance pourrait aider à cette production.

Par ailleurs, en termes de pilotage, il nous a semblé qu'il existait un grand vide. Beaucoup d'agences sont présentes et remplissent leur fonction, mais le donneur d'ordre doit rester le gouvernement, le politique.

Enfin, sur le volet de la recherche, nous notons une grande part de financements publics, mais sans apports privés, ce qui crée un déséquilibre. Est-ce aussi votre ressenti ? Il nous semble important qu'en cas de financements publics, un retour soit attendu.

Mme Sonia de La Provôté, présidente – Monsieur Fischer, vous avez également évoqué des thérapies arrêtées par un laboratoire alors qu'elles avaient un service rendu médical majeur. Pouvez-vous nous confirmer que cet arrêt pose un problème de santé

publique, même si des alternatives existent ? Et que pensez-vous d'une obligation à remettre le brevet quand le risque sanitaire est avéré ?

Pr Alain Fischer – Pour vous répondre sur le CIR, les dépenses de recherche, en France, représentent 2,2 % du PIB (0,8 % pour la recherche publique et 1,4 % pour la recherche privée). Ces chiffres sont stables par rapport à 2008. Leur part n'a donc pas progressé et nous sommes loin de l'objectif de 3 % fixé par la stratégie de Lisbonne dans les années 1990. Par comparaison, en Allemagne, en 2008, la recherche représentait la même part du PIB avec le même pourcentage entre le public et le privé. Mais elle a aujourd'hui dépassé l'objectif des 3 %, avec la même croissance pour le public et le privé. Une augmentation des crédits de recherche s'accompagnant des programmes bien développés a ainsi pu être observée et, aujourd'hui, la recherche allemande est supérieure à la recherche française. En France, sans le CIR, nous constaterions peut-être une décroissance, mais quoi qu'il en soit, il n'a pas permis d'accroissement de la part du PIB consacrée à la recherche.

Pour compléter votre proposition de poser des critères, les entreprises petites et moyennes, qui pourraient bénéficier de manière optimale du CIR, devraient être privilégiées. Je proposerai par ailleurs de renforcer l'emploi des thésards en science, dont les compétences ne sont pas assez exploitées. Instaurer des clauses de prix raisonnable ou d'accord satisfaisant entre le monde académique et les entreprises privées en cas de transfert de technologie est également intéressant. Enfin, parvenir à une part de production française, mais surtout européenne, me semble important.

S'agissant des normes sociales et environnementales, le statut d'entreprise à mission, incluant des objectifs sociaux, sociétaux et environnementaux pourrait s'avérer intéressant, même s'il est difficile à mettre en place. L'ancien PDG de Danone, Emmanuel Faber, s'y est essayé. J'ai évoqué précédemment la question de la transparence.

La production de médicaments dans un contexte non lucratif existe. Aux États-Unis, des hôpitaux se sont associés pour produire des médicaments courants en pénurie. L'hôpital de Barcelone, de son côté, fabrique ses propres *CAR-T cells*. Il convient donc de distinguer deux axes : celui des médicaments courants en pénurie et celui des médicaments innovants. Il me semble pertinent d'explorer chacun de ces axes. En France, la Ligue contre le cancer, mais aussi l'AFM-Téléthon, pourraient permettre de résoudre certains problèmes. Nous pouvons même imaginer des mises en compétition avec des industries. Pour ce point, une discussion à l'échelle européenne s'avère primordiale.

Dans le pilotage de la politique du médicament, si nous parlons bien ici de la stratégie de production, les pouvoirs publics devraient pouvoir intervenir, mais les industriels garderont la mainmise sur la production en elle-même. Une politique du médicament s'imposerait, mais je ne connais pas assez ce domaine pour m'exprimer davantage sur ce sujet.

En matière de recherche, nous ne notons pas un déséquilibre entre le public et le privé. Le problème réside dans le fait qu'il manque des crédits de recherche des deux côtés en France par rapport à de nombreux autres pays européens. Ces manques concernent le financement, mais reposent aussi sur des choix stratégiques. Nous mettons à mon sens trop de moyens vers le soutien à l'innovation, ce qui est une bonne chose, mais au détriment de la recherche. Pour innover, il faut d'abord trouver. Ce problème est à la fois public et privé et nous manquons en France de vrais liens entre les domaines public et privé. En effet, les dirigeants d'entreprise viennent principalement des grandes écoles, alors que les scientifiques

viennent du monde universitaire, sans que ces deux mondes se côtoient. Pour prendre un exemple, en Allemagne, les ingénieurs titulaires d'une thèse de science sont quatre fois plus nombreux qu'en France.

Enfin, je termine avec le problème délicat de l'arrêt de production de produits innovants, qui s'avère moins grave qu'une dizaine d'années auparavant du fait de l'avancée d'autres traitements. Mais dans ces situations, nous pouvons en effet imaginer une intervention de structures non lucratives, dans certains cas.

Mme Sonia de La Provôté, présidente – La question des brevets des médicaments matures nous semble être un vrai sujet. Nous constatons que les laboratoires choisissent dans ce cas soit de trouver un autre laboratoire pour produire, soit d'arrêter la production. En cas de pénurie, cette responsabilité prend toute son importance.

Pr Alain Fischer – Il est important de distinguer dans ce cas les médicaments courants et les médicaments innovants, car les situations se révèlent très différentes.

Mme Sonia de La Provôté, présidente – Nous avons en effet abordé les deux sujets, car des stratégies industrielles existent en arrière-plan.

Pr Alain Fischer – Je profite de ce propos pour réaffirmer la priorité de la dimension européenne. Nous représentons un marché important, mais aussi une force de recherche économique et politique.

Mme Sonia de La Provôté, présidente – Aux États-Unis, nous constatons que des pénuries apparaissent également malgré les prix des médicaments. L'insuline a d'ailleurs vu son prix faire l'objet d'une tentative de régulation lors d'une pénurie.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Nous avons pu constater, lors d'audition récente d'un membre de la Fiocruz (Fondation Oswaldo Cruz) au Brésil, la capacité de cette structure à faire de la recherche, produire des médicaments et les distribuer. En France, nous devrions également en être capables. Les pharmacies centrales hospitalières devraient pouvoir constituer une base à cet effet.

Pr Alain Fischer – Le Brésil et l'Inde disposent en effet de capacités de production importantes et bénéficient ainsi d'un accès à des prix raisonnables (pour les antirétroviraux notamment), mais le problème reste très présent pour les médicaments innovants, sur lesquels ces pays ne sont pas présents.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Nous notons que ces pays ont par ailleurs l'intelligence de développer de partenariats (avec l'institut Pasteur, par exemple).

Pr Alain Fischer – Mais, malheureusement, il faut ajouter qu'ils ne disposent pas aujourd'hui de la technologie pour innover, même s'ils disposent de capacités de production importantes ; le transfert de la technologie de l'ARN messager en fournit un exemple.

Mme Sonia de La Provôté, présidente – Nous vous remercions pour cet échange.

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

La réunion est close à 19 h 10.

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Laurence Harribey, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de MM. Philippe Bouyoux, président, et Jean-Patrick Sales, vice-président pour le médicament, du Comité économique des produits de santé

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous poursuivons aujourd’hui les travaux de notre commission d’enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l’industrie pharmaceutique française en auditionnant à nouveau M. Philippe Bouyoux, président du Comité économique des produits de santé (CEPS), et M. Jean-Patrick Sales, vice-président chargé du médicament.

Votre première audition par la commission d’enquête, Messieurs, nous avait permis d’aborder de nombreux sujets relatifs à la fixation du prix et, plus largement, à la régulation des dépenses de médicaments.

Les industriels que nous avons auditionnés ayant mis en avant l’incidence du prix du médicament et, plus largement, de la rentabilité de certaines spécialités sur les difficultés d’approvisionnement constatées, nous avons souhaité vous réentendre aujourd’hui pour approfondir certaines des questions que nous avons abordées.

Dans le contexte d’inflation que nous connaissons, et alors que le Gouvernement a annoncé un « moratoire sur les baisses de prix », nous souhaiterions d’abord que cette audition permette d’approfondir la question du prix des médicaments matures et, surtout, de sa rigidité.

Auditionnée par notre commission d’enquête, l’organisation professionnelle des entreprises du médicament opérant en France, le Leem, a affirmé que l’article 28 de l’accord-cadre, permettant au CEPS d’accorder des hausses de prix lorsqu’il existe un risque important pesant sur la production ou la commercialisation d’un médicament, était « extrêmement peu » utilisé. Nous souhaitons que vous puissiez nous indiquer ce qu’il en est.

Par ailleurs, et alors qu’un nouveau critère de fixation du prix, tenant à la sécurité d’approvisionnement du marché français que garantit l’implantation des sites de production, a été ajouté par le législateur, nous souhaiterions que vous puissiez nous préciser dans quelle mesure les médicaments matures, d’ores et déjà inscrits au remboursement, peuvent en bénéficier. C’est une question qui m’a été posée lorsque j’ai visité l’unité de production d’Upsa à Agen.

Enfin, le produit de la clause de sauvegarde pour 2021 et 2022, récemment révélé, s’avère très supérieur aux années précédentes. De nombreux industriels que nous avons auditionnés ont souligné les difficultés soulevées par ce dispositif. Celui-ci ne tient compte ni de l’intérêt thérapeutique des médicaments qu’il frappe ni de leur criticité industrielle. Vous nous direz comment vous appréhendez la place prise par la clause de sauvegarde dans la régulation du médicament, et s’il faut rechercher un moyen d’en exonérer les médicaments les plus indispensables à la prise en charge des patients.

Sur l'ensemble de ces sujets cruciaux, 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 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 activer votre micro et 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. Philippe Bouyoux et Jean-Patrick Sales prêtent serment.

M. Philippe Bouyoux, président, et Jean-Patrick Sales, vice-président pour le médicament, du Comité économique des produits de santé. – Nous avons déjà été auditionnés par votre commission il y a trois mois. Depuis, vous avez procédé à d'autres auditions, qui ont suscité d'autres interrogations. Il est donc tout à fait naturel de revenir devant vous à ce stade de vos travaux. Nous nous efforcerons évidemment de vous apporter toutes les informations utiles.

Vous avez évoqué trois sujets. Les deux premiers, relatifs à l'application de l'article 28 de l'accord-cadre de 2021 entre le CEPS et le Leem sur les hausses de prix, d'une part, et de l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022, qui autorise un différentiel de prix au titre de la sécurité d'approvisionnement que garantit la localisation des sites de production, d'autre part, sont de notre ressort. En revanche nous ne sommes pas directement compétents en ce qui concerne la clause de sauvegarde.

L'article 28 de l'accord-cadre permet au CEPS, à la demande d'une entreprise, de procéder à des hausses de prix.

Il y a eu plusieurs phases dans sa mise en œuvre. Je serai quelque peu imprécis sur la datation, car, en fait, nous avons commencé à appliquer cet article un peu avant la signature de l'accord. Nous étions en effet parvenus à une entente sur ce point avec le Leem, avant sa signature formelle. Nous avons donc pu procéder, un peu avant ou un peu après la signature de cet accord-cadre, à des hausses de prix dont l'impact était significatif, car elles concernaient des classes thérapeutiques entières. L'article 28 vise des hausses de prix au cas par cas, il n'a pas une portée macroéconomique : son objet n'est pas de permettre des hausses de prix globales pour répondre à l'inflation. Il est toutefois précisé que le CEPS peut procéder à une hausse de prix pour tout ou partie d'une classe thérapeutique si plusieurs produits sont confrontés au même choc de coût. C'est ce que nous avons fait pour les immunoglobulines, à cause des tensions mondiales sur l'offre, pour les héparines à bas poids moléculaire (HBPM), en raison de la hausse des prix des produits dérivés du porc consécutive à l'épidémie de fièvre porcine africaine en Chine, et enfin pour les vaccins antigrippaux.

La procédure est la suivante : lorsqu'un laboratoire est confronté à des difficultés qui lui font envisager le retrait d'un produit du marché, il nous informe et dépose un dossier de demande de hausse de prix – en 2021, nous avons ainsi reçu une quinzaine de demandes. Nous examinons alors la situation, pour apprécier l'état du marché, le risque en cas de retrait du produit. On regarde notamment s'il existe des produits concurrents, des « comparateurs » :

si un produit est unique, son retrait peut entraîner des risques ou une perte de chance pour les patients ; inversement, si des produits comparables existent, le risque sera moindre. On demande une documentation précise à l'entreprise pour qu'elle explique pourquoi la commercialisation du produit en France risque de ne plus être possible. On adresse à l'entreprise un *template*, une fiche de renseignements, pour détailler le choc de coût subi. Il s'agit en général d'un choc de coût.

Au début, nous avions une lecture stricte de l'article. Si des produits comparables existaient et que les entreprises qui les fabriquaient ne nous avaient pas sollicités, on estimait que le marché pouvait absorber un retrait éventuel du marché. Ensuite, on déterminait la hausse de prix que nous pouvions accorder : on demandait quel était le poste de coût qui avait augmenté ; on analysait en particulier le coût des matières premières et, éventuellement, d'autres coûts. Ainsi, on déterminait d'abord l'éligibilité, en fonction de l'existence ou non de produits comparables, avant de déterminer le surcoût, notamment des matières premières. La hausse de prix que nous accordions visait simplement à compenser l'impact du choc de coût. C'était une lecture simple de l'article, mais assez stricte. Nous avons cependant indiqué publiquement que, outre le surcoût des matières premières, nous pouvions aussi tenir compte du surcoût associé à une relocalisation.

Telle était la lecture stricte de l'accord. Toutefois, dès le début, nous avons introduit une clause à l'alinéa 5 pour pouvoir traiter de manière plus fine certaines situations. Cet alinéa prévoit que le CEPS peut prononcer une hausse de prix, même en présence de comparateurs, « pour un motif de santé publique ». Cette notion n'est pas précisée et demeure soumise à l'appréciation du comité : concrètement, dans ce cas, nous passons d'abord la parole en premier aux représentants de la direction générale de la santé, qui sont les plus à même d'apprécier les besoins et l'intérêt pour les patients de ces soins. Cet alinéa 5 permet d'augmenter les prix de toute une classe thérapeutique, et nous nous sommes appuyés sur lui pour augmenter le prix des immunoglobulines et des vaccins antigrippaux, ainsi que pour accorder plusieurs hausses en 2021 et 2022.

Puis le contexte macroéconomique a changé. L'inflation a entraîné la hausse d'un certain nombre de coûts. Les entreprises se sont alors tournées vers nous ; mais l'inflation est un phénomène macroéconomique et l'article 28 ne vise qu'à traiter des situations d'ordre microéconomique au cas par cas. Il fallait lever l'ambiguïté : c'est ce que nous avons fait et cet article ne sert qu'à traiter des situations microéconomiques.

L'application de cet article a suscité des frustrations, voire des critiques, de la part des entreprises : d'une part, parce que certaines demandes étaient déclarées inéligibles et, d'autre part, parce que les hausses de prix que nous accordions étaient inférieures à celles réclamées. Il fallait donc clarifier l'usage de cet article.

Les ministres ont alors annoncé publiquement des orientations en février pour demander formellement au CEPS de faire preuve de plus de flexibilité dans la mise en œuvre de l'accord, notamment en faisant jouer l'alinéa 5 de l'article 28, qui permet de mettre en avant un motif de santé publique. Depuis, nous appliquons l'article avec plus de flexibilité pour déterminer l'éligibilité et en prenant en compte un ensemble plus large de coûts, c'est-à-dire tous les coûts liés à la production, sous réserve qu'ils soient bien documentés. Le nombre de demandes a fortement augmenté. Les frustrations perdurent, mais notre application de l'article est plus volontariste.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je note que nos auditions sont suivies d’effet puisqu’on observe que l’alinéa 5 de l’article 28 est appliqué avec plus de flexibilité depuis votre précédente audition !

Votre mission est complexe et le personnel du comité n’est pas très nombreux. Quel temps faut-il au CEPS pour apprécier si un produit est éligible ou non au dispositif prévu par l’article 28 ? L’examen des demandes doit être à la fois minutieux et rapide, car il s’agit d’éviter la disparition d’un médicament. Je note d’ailleurs que vous avez indiqué que vous étiez sensible à ce dernier point : une des personnes que nous avons auditionnées s’était montrée sceptique sur ce point.

Les entreprises semblent faire peu de demandes sur la base de cet article : est-il bien connu ? Le dispositif est-il trop complexe ?

Que pensez-vous de l’introduction d’un nouveau critère relatif à la forme galénique du médicament dans cet article ?

M. Philippe Bouyoux – Le temps qu’il nous faut pour évaluer une demande est variable. Si le dossier est bien documenté, avec une indication précise de l’évolution des postes de coûts durant les dernières années, nous pouvons aller vite. Il arrive qu’une entreprise tarde à nous fournir ces informations, faute de disposer du personnel nécessaire pour répondre à nos demandes. Mais le CEPS ne peut accorder une hausse des prix s’il ne dispose pas de toutes les informations nécessaires... Nous n’avons pas d’autre choix, nous attendons que l’entreprise nous donne l’information.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Il y a donc une discrimination entre les grands laboratoires, qui ont les moyens de vous fournir cette information très vite, et les PME, qui ne les ont pas.

Mme Laurence Harribey, présidente. – C’est d’autant plus regrettable que les médicaments matures sont le plus souvent exploités par des PME.

M. Philippe Bouyoux. – Nous avons conscience de ce problème. Quand certains laboratoires sont capables de déposer simultanément des dizaines de dossiers, de petites entreprises ne déposent pas plus de deux dossiers, en demandant du temps pour les documenter. Mais – j’imagine que l’on vous a communiqué nos documents – les questions que nous posons sont très classiques. Nous cherchons, par exemple, à savoir sur quels postes de coûts l’entreprise a subi un choc et, à cela, la plupart des entreprises répondent.

Là où nous rencontrons des difficultés, c’est que de nombreux acteurs nous demandent en réalité autre chose, comme de les aider à surmonter une érosion de leur marge sur plusieurs décennies, due à de multiples facteurs, ou encore de leur permettre de rétablir un niveau de rentabilité en compensant le surcoût lié à l’application de la clause de sauvegarde pour les médicaments génériques – autrement dit, les conséquences d’une décision politique. Or l’article 28 n’a pas été écrit pour cela. Nous avons donc conscience de susciter certaines frustrations, mais nous ne donnons pas satisfaction à de telles demandes.

Dans certains cas, les entreprises nous disent aussi avoir du mal à documenter la hausse de coûts, mais nous préviennent que, de toute façon, la compensation de cette hausse ne suffira pas. Traiter ce type de revendications est évidemment complexe.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Combien d’entreprises ont eu recours à vous ?

M. Philippe Bouyoux. – Je ne sais pas répondre en nombre d’entreprises. Mais je peux vous dire que nous avons enregistré 45 dossiers depuis le mois de février, alors que nous avons comptabilisé 15 ou 17 demandes l’année dernière. Nous avons encore une douzaine de dossiers en cours d’examen – nous avons notamment le temps d’échange avec les entreprises pour préciser les demandes ; une vingtaine d’entre eux ont été déclarés non éligibles et dix à douze éligibles.

Mme Corinne Imbert. – Que représentent, en volume et en dépense pour l’assurance maladie, les augmentations de prix accordées en 2021 ? Plus largement, quelle influence est la vôtre, quelles sont vos relations avec le ministère et la Caisse nationale de l’assurance maladie (Cnam) au moment de l’élaboration du PLFSS ? On demande de continuel efforts de prix sur les dispositifs médicaux ou sur les médicaments au secteur du médicament... Alertez-vous, à un moment ou à un autre, sur le fait que cela n’est plus tenable ? Y a-t-il une enveloppe financière maximale établie pour l’activation de l’article 28 ?

M. Jean-Patrick Sales, vice-président pour le médicament du Comité économique des produits de santé. – Les montants accordés au titre de 2021 ne dépassent pas quelques millions d’euros. L’augmentation liée aux immunoglobulines représente 120 millions d’euros et celle qui est liée aux vaccins antigrippaux doit atteindre, pour une campagne, une quarantaine de millions d’euros.

M. Philippe Bouyoux. – Nous sommes sur des montants beaucoup plus modestes pour les 45 dossiers étudiés depuis février. Par ailleurs, nous ne sommes pas tenus par une enveloppe maximale pour ces hausses.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Venons-en à la clause de sauvegarde. À plusieurs reprises au cours des auditions, il nous a été dit que ce mécanisme était complexe et qu’il ne permettait pas de prévoir à l’avance combien il faudrait déboursier. Par ailleurs, là encore, aucune différence n’est faite entre les entreprises, PME ou grands laboratoires étant traités à l’identique alors qu’ils n’ont pas les mêmes moyens. Peut-être faut-il réfléchir sur ce point...

Notre rapport dressera un constat, mais avancera aussi des recommandations pour essayer d’améliorer le système et limiter les pénuries, d’où un certain nombre de questions que je souhaite vous poser. Face à certaines « menaces » d’arrêts de production de médicaments matures du fait de la faiblesse des prix, peut-on envisager une révision de la tarification pour les médicaments essentiels chaque fois que le prix de vente est inférieur au prix de revient industriel ? Plus radicalement, peut-on envisager d’exclure les médicaments matures de la clause de sauvegarde, ceux-ci, si je ne m’abuse, n’ayant pas été initialement inclus dans le mécanisme ?

M. Philippe Bouyoux. – Le CEPS n’est pas directement à la manœuvre sur la clause de sauvegarde, et l’on peut remarquer que vos questions conduisent très vite à deux sujets principaux : la régulation globale et la clause de sauvegarde. La logique du système est celle d’une régulation par baisses de prix, avec application éventuelle de la clause de sauvegarde : celle-ci n’intervient donc que si, pour une raison ou une autre, les baisses de prix ont été insuffisantes pour permettre un retour à la trajectoire fixée.

Pour le coup, c'est bien le CEPS qui est en charge des baisses de prix, une démarche qu'il conduit au cas par cas. Nous sommes donc en situation de faire des choix sur les baisses de prix que nous demandons aux entreprises. Mais nous sommes confrontés, depuis quelques années, à des déclenchements de la clause de sauvegarde en dehors de toute hypothèse de baisses de prix insuffisantes, et ce dans des proportions de plus en plus importantes et, toujours, avec la dimension imprévisible de cette clause. Cette imprévisibilité, je le rappelle, est liée au fait que les données nécessaires pour déclencher le mécanisme ne sont décidées que tardivement. Tout le monde le reconnaît, c'est un problème pour les entreprises.

Il faut donc distinguer ces deux leviers et les logiques qui les sous-tendent : les baisses de prix, que nous décidons au cas par cas, et la clause de sauvegarde, qui relève de l'application de règles.

S'agissant de notre intervention dans les arbitrages du PLFSS, nous ne sommes pas en charge du calcul de ce que l'on appelle le « tendanciel », ni impliqués dans la discussion sur la trajectoire cible. Ces données, qui sont toutes prises en compte dans l'exercice de régulation, nous viennent du Parlement, à l'issue de la discussion du PLFSS.

Comment sommes-nous sollicités ? En juillet, en amont des arbitrages, nous commençons à travailler sur le plan de baisses de prix – nous savons qu'il y aura toujours des baisses de prix et il me semble normal qu'une fois un produit mis sur le marché, son prix puisse évoluer. Nous essayons, pour cela, d'identifier les classes thérapeutiques qui pourraient être concernées, en prenant en compte des critères légaux, notamment l'ancienneté, les baisses opérées l'année précédente ou l'évolution de la dépense dans un secteur donné. Nous communiquons alors la liste des classes identifiées au Leem et aux entreprises et, dès le mois d'août, entamons des échanges avec elles sur les pourcentages de baisse envisagés.

Simultanément, des discussions ont lieu au niveau interministériel. En général, on nous demande dans ce cadre un avis sur ce qui paraît faisable, au regard de l'ordre de grandeur établi en matière de baisses de prix et de l'exercice *bottom-up* – classe par classe et produit par produit – que nous sommes en train d'effectuer.

Mais, je le répète, depuis un an ou deux, nous sommes en difficulté, car l'annonce d'un montant de 800 millions d'euros atteignable par la voie conventionnelle – c'est un simple exemple – n'a pas la même portée si ce montant correspond à la régulation globale ou s'il faut s'attendre, derrière, à l'application d'une clause de sauvegarde. L'existence de ce risque affaiblit la motivation des entreprises à négocier avec nous.

Par ailleurs, dans l'exercice que nous faisons en matière de baisses de prix, suivant les instructions et orientations politiques qui nous sont données, nous pouvons décider d'épargner une classe donnée de produits.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous indiquez que l'ancienneté du médicament est un critère. Cela nous interroge, car, pour nous, c'est le service médical rendu qui est pertinent, indépendamment de l'ancienneté. Pourquoi un médicament efficace devrait-il subir une baisse de prix au titre, justement, de ce critère d'ancienneté ? La direction générale de la santé (DGS) intervient-elle dans le processus, par exemple pour vous signifier un enjeu de santé publique ?

M. Philippe Bouyoux. – La DGS siège au sein du comité, elle y exprime ses priorités en matière de santé publique et, en général, nous l’écoutons.

S’agissant des critères pris en compte, l’article L162-16-4 du code de la sécurité sociale définit les critères légaux de fixation du prix, puis de baisse du prix. Le premier des sept critères établis est « l’ancienneté de l’inscription de la spécialité concernée ou des médicaments à même visée thérapeutique sur la liste [...] ».

Mme Laurence Harribey, présidente. – Le raisonnement est donc de supposer que l’ancienneté du médicament permet de faire des économies d’échelle ou implique, de fait, un amortissement. Peut-être le modèle économique que l’on prend comme point de départ est-il problématique...

Mme Corinne Imbert. – Je souhaiterais une précision : pour les baisses de prix, travaillez-vous au cas par cas ou classe thérapeutique par classe thérapeutique ?

M. Philippe Bouyoux. – Lors de la construction du plan de baisses de prix, nous commençons par identifier les classes thérapeutiques que nous allons viser cette année-là. Puis nous entrons dans le détail et discutons entreprise par entreprise.

Mme Corinne Imbert. – Vous avez dit qu’il y aurait toujours un plan de baisses de prix. Cette affirmation est-elle immuable ? N’est-on pas en train d’entretenir les phénomènes de pénurie ? Cela explique mes questions, notamment sur vos échanges avec le ministère ou la Cnam. Le CEPS est l’expert en termes de prix et le prix est au cœur du sujet : faites-vous remonter la nécessité d’une pause dans les efforts demandés au secteur du médicament ?

Enfin, on a vu par le passé des déremboursements au cas par cas, mais aussi par classe thérapeutique. On en observe moins aujourd’hui. Qu’en est-il de la politique de déremboursement des médicaments ?

M. Philippe Bouyoux. – S’agissant de l’ancienneté, nous appliquons la loi et celle-ci dispose, non pas que le prix de vente « doit » être baissé, mais qu’il « peut » l’être, dès lors que certains critères sont remplis. C’est pourquoi, je vous l’ai indiqué, nous pouvons faire preuve de discernement lors des discussions avec les entreprises, lesquels peuvent arguer, par exemple, de problèmes de non-viabilité ou d’une part trop importante de leur portefeuille affectée par nos choix en termes de classes thérapeutiques. À nouveau, nous travaillons au cas par cas.

Cela étant, le premier critère qui nous est donné est bien celui de l’ancienneté. Mais cela signifie simplement qu’il y a une régulation, que l’État ne fixe pas un prix pour toujours : on peut procéder à des hausses de prix ; on doit pouvoir procéder à des baisses. Je rappelle que, sur un marché qui n’est pas administré, l’arrivée de nouveaux concurrents a de très fortes chances de perturber le modèle existant et d’entraîner une évolution à la baisse des prix. C’est ainsi que les choses se passent ! Nous comprenons donc qu’il faille préserver des marges sur les produits anciens, mais cela ne remet pas en cause une régulation prenant en compte un critère d’ancienneté.

Votre priorité est la lutte contre les pénuries et le soutien de certains produits ou classes thérapeutiques au titre des politiques de santé publique. J’y insiste, si des priorités gouvernementales sont exprimées, nous pouvons clairement en tenir compte dans la

conception de nos plans de baisses de prix et il n'est pas interdit de les prendre également en considération au niveau de la clause de sauvegarde. Comme le montre le débat actuel sur l'intégration, ou pas, des produits génériques dans cette clause de sauvegarde, les évolutions peuvent passer tout autant par ce biais que par les discussions conventionnelles à l'occasion des comités de suivi des génériques. Plusieurs modalités sont envisageables.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Certes, si l'entreprise a déjà engrangé des marges importantes sur un médicament ancien, il peut paraître normal, tel que le marché est conçu, de voir le prix baisser. Mais le médicament, pour moi, n'est pas une marchandise et il faut tout de même prendre en compte le service médical rendu au titre des préoccupations de santé publique. Comme l'indique ma collègue Corinne Imbert, nous sommes pris en étau, avec une enveloppe fermée de l'Ondam et la clause de sauvegarde. Celle-ci est importante, mais ne faut-il pas l'aménager ? Ne faut-il pas en exclure les médicaments matures ?

M. Philippe Bouyoux. – Je ne connais pas l'historique de la clause de sauvegarde ni la définition d'un produit mature. C'est pourquoi j'emploie le terme « ancienneté ».

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je repose donc ma question : ne faut-il pas exclure les médicaments génériques ?

M. Philippe Bouyoux. – Les baisses que nous prononçons sur les produits génériques sont décidées dans un cadre conventionnel, en lien avec les règles établies dans l'accord-cadre. Le récent moratoire et les hausses ciblées annoncées sont liés au choix des représentants des entreprises de boycotter ces discussions, ce qu'ils ont dû, j'imagine, revendiquer devant votre commission. Je regrette ce boycott. Notre cadre conventionnel fonctionne et je souhaite que nous puissions reprendre nos travaux à l'avenir. J'ai d'ailleurs été frappé par des propos que j'ai jugés excessifs, en tout cas tels qu'ils ont été reportés par une agence de presse : nous travaillons dans une véritable logique de négociations, avec un point d'entrée et un point de sortie ; il semble qu'un représentant de l'association Générique même médicament (Gemme) ait utilisé des mots très durs à notre égard, au cours d'une audition que vous avez conduite, en faisant mine de considérer que ce que nous avons mis sur la table comme point d'entrée était un point de sortie que nous cherchions à imposer. Les choses ne fonctionnent pas ainsi : notre but est de négocier !

Le retrait des produits génériques de la clause de sauvegarde relève d'un choix politique. Le CEPS ne fait que prendre en considération les objectifs fixés et trouver des solutions en agissant sur une assiette de produits : si celle-ci se réduit, l'exercice se complexifiera, car il faudra envisager une plus forte sollicitation des produits concernés.

Mme Corinne Imbert. – Les règles de majoration de prix fixées dans le cadre de l'article 65 de la LFSS pour 2022 pour les médicaments produits en Europe ou sur le territoire national ne concernent que les nouveaux médicaments. Envisagez-vous une application sur des médicaments anciens ? Si oui, dans quel délai ?

M. Philippe Bouyoux. – Aucune distinction n'est établie dans la loi, mais il y en a une dans le mode opératoire qui a été retenu après de longues discussions au sein du comité : l'article 65 est appliqué sur des produits en primo-inscription ; nous n'avons pas d'équivalent sur des produits déjà existants, que ce soit pour prononcer des hausses de prix ou ne pas prononcer de baisses dans le cadre d'un plan de baisses de prix.

Comment procédons-nous ? Pour les produits existants, l'article 28 de l'accord-cadre fournit une base opérationnelle lorsque l'entreprise qui les produit fait état d'un risque important qui menace la sécurité de l'approvisionnement – l'expression « capacités d'approvisionnement » figure d'ailleurs dans cet article, tandis que l'article 65 de la LFSS pour 2022 mentionne la « sécurité de l'approvisionnement ». La hausse de prix à laquelle il sera possible de procéder en application de l'article 28 ne sera pas forcément celle de 15 % permise par l'article 65 de la LFSS : elle dépend de la hausse des coûts. C'est pourquoi je ne sais pas quel article est le plus avantageux. Quand nous instruisons les demandes en application de l'article 65, nous tenons compte de la « sécurité d'approvisionnement du marché français que garantit l'implantation des sites de production ». Le comité apprécie d'abord s'il y a un enjeu de sécurité d'approvisionnement, si le médicament est essentiel, puis on procède à une analyse – largement conduite par la direction générale des entreprises – de la chaîne de valeur, pour identifier où le principe actif est produit, où le médicament est fabriqué et où il est conditionné. Dans ce cadre, les hausses qui peuvent être octroyées peuvent aller jusqu'à 15 % : si le principe actif est fabriqué en Chine, que le médicament est produit au Maroc et que le conditionnement a lieu en France, la hausse de prix ne sera pas de 15 %. Nous avons une grille de calcul. Selon les cas, le mode de calcul de l'article 28 peut donc se révéler plus avantageux pour l'entreprise que celui de l'article 65, et inversement. Tout dépend des cas. Dans le cadre de l'article 28, on demande aux entreprises de documenter la hausse des coûts, car si ceux-ci n'augmentent pas, l'urgence est peut-être moindre.

- Présidence de Mme Annick Jacquemet, vice-présidente -

Mme Corinne Imbert. – Ce n'est pas l'esprit de l'article 65 de la LFSS, qui vise à éviter les ruptures d'approvisionnement, à faciliter la relocalisation de la production, etc. La loi ne fait pas de distinction entre les médicaments nouveaux et anciens. Vous n'avez conçu votre doctrine d'application de la loi que pour les médicaments nouveaux : pour les anciens, il ne reste que l'article 28 de l'accord-cadre. Il y a donc une inégalité de traitement entre les deux catégories.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Il y a une contradiction en effet. On milite tous pour la relocalisation, mais les entreprises qui relocalisent ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable.

M. Philippe Bouyoux. – Si. L'article 28 de l'accord-cadre vise avant tout à prévenir les ruptures d'approvisionnement. L'article 65 de la LFSS prévoit qu'il est tenu compte de « la sécurité d'approvisionnement du marché français que garantit l'implantation des sites de production ». Dès lors, si une entreprise nous sollicite au titre de l'article 28 en invoquant la sécurité d'approvisionnement et en mettant en avant sa chaîne de valeur, avec une production ou une relocalisation en France, nous prenons cette dimension en compte. Dès le début, avant la rédaction de l'article 65 de la LFSS et alors même que ce n'était pas inscrit explicitement à l'article 28, nous avons communiqué sur le fait que les coûts de relocalisation pouvaient être prise en compte. La lettre d'orientation du Gouvernement au CEPS de 2021 nous demandait en effet d'avoir à l'esprit l'enjeu de la sécurité d'approvisionnement dans chacune de nos décisions. Il existe sans doute un besoin de clarification sur la manière dont nous pouvons mobiliser l'article 65 pour des produits existants. Nous devons travailler sur cette question. Les membres du CEPS, notamment la direction générale des entreprises, ont ce sujet en tête et réfléchissent à la façon de l'écrire dans la doctrine du CEPS.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je voudrais vous interroger sur le pilotage de la politique du médicament. Nous avons eu le sentiment, lors de nos auditions, qu’il était un petit peu confus. Ne serait-il pas pertinent de créer un secrétariat général dédié au médicament pour animer cette politique de manière centralisée, sous l’égide du Premier ministre ou du ministre de la santé ? Beaucoup d’acteurs interviennent dans le secteur du médicament et on a parfois l’impression que les décisions tardent…

M. Philippe Bouyoux. – Vous me demandez de m’élever au-dessus de ma condition. Je n’ai pas la légitimité pour répondre à cette question. Oui, il y a beaucoup d’acteurs, mais nous devons tenir compte de nombreuses dimensions. Les injonctions sont contradictoires : la politique du médicament doit garantir à la fois l’accès des patients aux soins dans les meilleures conditions, la pérennité des produits matures, la juste reconnaissance de l’innovation, tout en tenant compte de la dimension industrielle et en respectant le cadre budgétaire fixé par l’Ondam ! Autant d’objectifs différents qui réclament des niveaux d’expertise différents.

Le comité n’a pas l’expertise scientifique, qui est le champ de la Haute Autorité de santé, mais il est capable de s’exprimer sur différents registres, comprenant en son sein des représentants de la direction générale de la santé, de la direction générale des entreprises, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction de la sécurité sociale, etc. Nous couvrons donc un champ très large et, si des progrès sont possibles, rassembler autant de dimensions dans le cadre d’un système complexe, avec des enjeux importants et portant sur des registres très différents, est un exercice délicat. À nouveau, je n’ai pas de recommandation à formuler sur la gouvernance.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je vous remercie.

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

La réunion est close à 10 h 50.

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de Mme Laurence Harribey, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 40.

Audition de membres de la mission sur la régulation et le financement des produits de 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 14 h 40.

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

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de Mme Toine Bourrat, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 40.

Audition de M. Alain Bazot, président de l'UFC-Que Choisir ?

Mme Toine Bourrat, présidente. – Nous avons le plaisir d'entendre en audition M. Alain Bazot, président de l'UFC-Que choisir ?, accompagné de M. Raphaël Bartlomé, responsable du service juridique.

Monsieur Bazot, vous êtes à la tête de cette association depuis 2003 et vous êtes également membre de l'exécutif du Bureau européen des unions de consommateurs (Beuc).

En février 2021, l'UFC-Que choisir ? et le Beuc ont porté plainte contre TikTok devant la Commission européenne et le réseau des autorités de protection des consommateurs. Dénonçant de multiples infractions aux droits des utilisateurs, vous réclamiez une « enquête à l'échelle européenne et nationale sur les pratiques de TikTok » et demandiez qu'une « décision contraignante soit prise par les autorités de protection des consommateurs concernées pour mieux informer les consommateurs sur sa politique et son modèle économique ».

Parmi vos principales critiques, vous insistiez notamment sur les techniques publicitaires agressives ciblant les mineurs et sur certaines clauses contractuelles de TikTok pouvant être considérées comme trompeuses pour les consommateurs.

En juin 2022, TikTok s'est engagé auprès de la Commission européenne à mettre ses pratiques en conformité avec les règles de l'Union européenne en matière de publicité et de protection des consommateurs. Les autorités nationales de protection des consommateurs sont chargées de suivre la mise en œuvre effective de ces engagements. Des procédures sont en cours dans plusieurs pays européens, notamment en Italie où une enquête a été lancée en mars 2023. Vous pourrez sans doute nous en dire davantage.

Ayant décortiqué le fonctionnement de TikTok du point de vue de l'utilisateur, vous pourrez nous détailler les manquements que vous avez observés en matière de contrôle de l'âge, de politique de confidentialité, de publicité ciblée ou encore de contenus dangereux et de fraudes.

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

Avant de vous laisser la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, je vais procéder aux formalités d'usage pour les commissions d'enquête.

Je dois ainsi vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal et je vous invite à prêter 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. Alain Bazot et M. Raphaël Bartlomé prêtent serment.

M. Alain Bazot, président de l'UFC-Que Choisir ? – L'organisation UFC-Que Choisir ? travaille en effet sur la problématique des réseaux sociaux et plus spécifiquement sur TikTok, qui a des pratiques et un profil particuliers par rapport aux autres réseaux sociaux.

Parmi les questions que vous nous avez fait parvenir, certaines sont très techniques et juridiques, de sorte que j'ai souhaité être accompagné de notre responsable juridique Raphaël Bartlomé. Je précise également que l'UFC-Que Choisir ? n'a pas nécessairement réponse à tout.

En tant qu'association de défense des consommateurs, l'approche que nous privilégions est celle des utilisateurs de plateformes. En ce qui concerne TikTok, nous avons constaté que dès le téléchargement de l'application dans le Google Play Store ou dans l'Apple Store on pouvait déceler des manquements. Par exemple, tout récemment encore, il était annoncé dans le Google Play Store que cette application ne partageait pas ses données avec des tiers, ce qui est faux. Notre service juridique est donc intervenu auprès de l'annonceur, car cela relève de sa responsabilité et non de celle de Google. Pour qu'il efface cet élément de rassurance tout à fait faux, nous avons dû envoyer un courrier avec toutes les menaces qu'il pouvait y avoir derrière. En effet, les professionnels savent que l'UFC-Que Choisir ? mobilisent toujours les outils du droit en tant que de besoin. Nous avons ainsi obtenu la suppression de cette fausse mention, à l'étape du téléchargement.

Nous avons ensuite examiné les différents documents, dont les conditions générales d'utilisation de la plateforme et nous nous sommes intéressés à son mode de fonctionnement, par le biais de tests dans le cadre desquels nous nous faisons passer pour des usagers de différents âges. Nous avons pu ainsi étudier les contenus proposés par TikTok en fonction de ce que regardent ou pas les utilisateurs. Notre analyse dure ainsi depuis trois ans.

Compte tenu de l'ampleur du phénomène, nous avons décidé de travailler avec le Beuc, qui regroupe plus de 40 associations de consommateurs en Europe, dont 18 ont souhaité s'investir sur le sujet.

En introduction, il faut signaler la singularité de TikTok et tout d'abord son caractère extrêmement addictif. En effet, l'application fonctionne grâce à une hyperpersonnalisation et à un *tracking* très fin du comportement de ses utilisateurs. Très rapidement, TikTok parviendra à savoir ce que l'utilisateur aime ou n'aime pas, de manière à pouvoir l'alimenter en événements ou en documents correspondant à ses centres d'intérêt. Les vidéos sont de format court de sorte que l'utilisateur ne peut pas se lasser, car leur visionnage est très rapide.

Une autre particularité tient à la facilité d'utilisation. Les utilisateurs n'ont pas besoin de faire de recherches sur TikTok, mais l'application leur donne pour ainsi dire la becquée, en leur soumettant immédiatement un tas de documents et de vidéos. Il n'y a plus qu'à *scroller* en s'arrêtant dix à vingt secondes sur certains sujets. Tout cela est analysé et sert

à définir le profil des personnalités. L'application s'alimente donc automatiquement, les usagers restant dans la passivité. C'est la raison pour laquelle j'ose le parallèle avec le gavage des canards ou des oies, qui finissent par y prendre plaisir, de sorte que si on ne les gave plus ils sont en manque. Le caractère addictif de l'application est lié à une sensation de facilité créée grâce au portrait-robot extrêmement fin qu'elle dresse de chaque utilisateur pour lui fournir des contenus.

TikTok se caractérise aussi par sa viralité. Dans la mesure où l'application propose aux utilisateurs ce qu'ils aiment, ceux-ci finissent par vouloir rester sur TikTok. On est là dans l'économie de l'attention, le principe étant de capter l'attention le plus longtemps possible. L'application sert donc à ses utilisateurs ce qu'ils sont censés aimer et vouloir, mais elle suit aussi une logique de viralité en leur montrant des vidéos qui commencent à faire le buzz et dont on veut élargir l'audience. Il s'agit donc de faire en sorte que les utilisateurs viennent alimenter la communauté de ceux qui regardent déjà ces vidéos avec pour contrepartie qu'ils bénéficient d'une application distrayante.

En effet, l'une des forces de TikTok tient à ce qu'elle est une application de divertissement. Son succès se traduit par le fait qu'elle rassemble près de 15 millions d'utilisateurs actifs par mois en France, dont 72 % ont moins de 24 ans. Divertir ses utilisateurs en les enfermant : la formule est extrêmement facile. Telle est la clé du succès considérable de TikTok.

Tout cela nous a conduits avec nos collègues européens à vouloir dénoncer les principaux manquements que nous avons constatés et nous l'avons fait au niveau européen.

Parmi les quatre motifs de récrimination que nous avons définis, le premier portait sur les clauses abusives, sujet classique que nous connaissons bien puisque l'UFC-Que Choisir ? fait partie de la commission des clauses abusives. Nous avons donc dénoncé certaines clauses floues, un droit à réutiliser les contenus alors que cela est formellement interdit et un déséquilibre entre les droits et les obligations.

Le deuxième volet porte sur les pratiques commerciales trompeuses (PCT) et les pratiques commerciales déloyales (PCD), en particulier tout ce qui a trait au processus d'achat d'articles virtuels. Certaines indications étaient en réalité trompeuses : les pratiques relevaient implicitement du marketing caché, du placement de produits.

Ces pratiques déloyales ou trompeuses étaient d'autant plus graves qu'elles concernaient parfois des enfants, ce qui constitue de fait une « circonstance aggravante » – même si, juridiquement, ce n'est peut-être pas le bon terme.

Le troisième volet concerne un autre bloc de la législation, à savoir le règlement général sur la protection des données (RGPD). On relevait notamment une certaine opacité dans la collecte des données personnelles et leur finalité. Se posait donc la question de la pertinence du consentement et de la manière dont il était recueilli.

Le quatrième axe a trait, plus spécifiquement, à la protection des enfants contre les vidéos suggestives, essentiellement de nature érotique, pour ne pas dire plus.

Voilà pour l'essentiel des reproches et de leurs fondements juridiques.

Un certain nombre d'engagements ont été pris par TikTok. Globalement, on peut estimer que ces engagements, par rapport au droit de la consommation *stricto sensu*, ont été

respectés. Les conditions générales d'utilisation de la plateforme ont été expurgées des clauses les plus critiquables.

On a aussi observé une amélioration des pratiques considérées comme trompeuses, même si, en réalité, le dossier est, selon nous, loin d'être clos, notamment pour ce qui est du respect des dispositions du RGPD.

Certes, TikTok produit des documents lisibles, bien écrits, fluides, mais ceux-ci ne reflètent pas les pratiques de la plateforme, en particulier pour ce qui est de l'ampleur de la collecte des données. A l'opposé du principe de base du RGPD, TikTok recueille un maximum de données personnelles, quand il ne devrait récupérer que celles que l'utilisateur est conscient de donner.

Se pose ensuite la question du signalement des contenus critiquables, qu'il faudrait supprimer après leur publication. On s'aperçoit que, pour l'utilisateur, il est assez malcommode de réagir. La faculté qui lui est offerte de dénoncer un contenu, de faire un signalement n'est pas du tout mise en avant, sauf à être un spécialiste, un redresseur de torts, un procureur.

À cet égard, comme vous le savez sans doute, le rapport de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) dresse un constat assez net du manque d'efficacité de ce mécanisme de signalement.

Surtout, la protection des mineurs n'est toujours pas garantie. C'est d'ailleurs parce que cet objectif n'est toujours pas atteint que l'autorité de régulation italienne a récemment rouvert – au mois de mars dernier – une enquête sur le fonctionnement de la plateforme et la non-application des mesures pourtant censées protéger les mineurs. L'Italie est en pointe dans ce domaine et se fait fort de déclencher des procédures pour arriver à ses fins. À l'heure actuelle, je ne dispose pas d'informations plus précises sur l'état d'avancement de cette action en justice.

Nous espérons par ailleurs que le *Digital Services Act* (DSA) permettra de traiter ce volet important.

Autre point essentiel : il convient de se demander si le cadre légal et le corpus réglementaire sont satisfaisants ou non. Comme vous le savez, les règles sont très nombreuses. Mais, dans ce domaine comme pour les autres volets du droit de la consommation, le problème est non pas que le droit n'existe pas, mais qu'il n'est pas appliqué. L'enjeu est donc celui de son efficacité.

Le respect des textes, qui relèvent du droit de la consommation pur, du DSA ou du RGPD, est assuré par une multitude d'autorités qui exercent, chacune séparément, leurs missions spécifiques, à l'échelon aussi bien national qu'europpéen. Hélas, on observe en la matière un phénomène de cloisonnement préjudiciable, sans compter que l'action de ces organes de contrôle obéit à des temporalités différentes, certains d'entre eux étant capables de régler une question en seulement six mois quand d'autres, souvent parce qu'ils ont la tête sous l'eau – je pense notamment à l'équivalent irlandais de la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés) –, mettent parfois deux ans à traiter un dossier.

Le réseau CPC (*Consumer Protection Cooperation Network*) est le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs qui rassemble les autorités

nationales, le DSA relève de la Commission européenne, et le RGPD relève des Cnil du pays où se trouve le siège de l'entreprise considérée. Les Cnil de chaque État membre tentent bien d'exister, parfois même dans des secteurs de compétence qui ne sont pas les leurs *a priori*. Je citerai l'exemple de la Cnil française, qui a étendu son champ de compétence aux *cookies*. Je n'oublie pas les autorités de la concurrence – en Italie, par exemple, l'autorité de la concurrence et de la consommation est régulièrement saisie de ces dossiers – et l'Arcom qui, elle aussi, a pour mission de contrôler les contenus.

Du fait de son manque d'efficacité, la législation, bien qu'elle ait le mérite d'exister, permet aux professionnels les moins vertueux de faire prospérer très longtemps des pratiques qui ne sont pas conformes aux règles applicables.

Il faut également citer l'existence du Comité européen de la protection des données (CEPD), sorte de réunion des Cnil nationales. Cette instance de coordination technique n'a pas de rôle opérationnel : il s'agit de mettre les États d'accord sur les terminologies à retenir, ainsi que sur une certaine doctrine. Il ne s'agit en revanche pas à proprement parler d'une instance de régulation ou de contrôle, et en aucun cas d'une « super-Cnil ». On peut d'ailleurs le regretter, tant l'action des Cnil nationales est entravée, on le sait, par le phénomène d'implantation systématique des sièges sociaux des sociétés en Irlande, qui surcharge la seule CNIL irlandaise de travail et ne lui permet pas d'agir efficacement.

Je souhaite désormais aborder la question du contrôle de l'âge des utilisateurs de TikTok et du temps qu'ils passent devant l'écran.

Au lancement de TikTok, on ne demande aux futurs usagers que quelques informations : les nom et prénom, une adresse mail, et l'âge. Tout le contenu accessible par la suite découle de ces informations : il s'agit *de facto* d'un maillon faible, puisque chacun est libre de renseigner l'âge qu'il souhaite, en particulier les enfants de moins de 13 ans, qui ne sont pourtant pas autorisés à télécharger l'application.

Les modalités de contrôle, les filtres sont dès lors inopérants. Je pense aux *live* qui ne sont théoriquement accessibles qu'aux majeurs, ou à certaines fonctionnalités, comme les messages directs ou la monnaie virtuelle, destinées aux plus de 16 ans.

Très étonnamment, tout le système repose sur la responsabilité de celui qui s'inscrit, responsabilité qui – c'est ironique – ne peut d'ailleurs pas être engagée si l'utilisateur est mineur, *a fortiori* s'il est âgé de moins de 13 ans.

Et pourtant, TikTok affirme, dans ses conditions générales, que son système est capable de détecter l'âge de ses utilisateurs. Aussi, il me semble que l'on devrait présupposer un principe de responsabilité de la plateforme. Elle devrait être par défaut être considérée comme responsable lorsqu'elle continue à alimenter un usager qui a menti sur son âge. C'est d'ailleurs sur ce fondement que l'Italie a rouvert son enquête : l'autorité italienne s'est rendu compte que les filtres mis en avant par TikTok ne fonctionnaient pas.

En ce qui concerne le temps d'écran des mineurs, on se moque du monde, si je puis dire. TikTok a mis en place, à destination des mineurs, une alerte qui se déclenche au bout d'une heure : l'utilisateur est appelé à confirmer qu'il souhaite continuer son visionnage, procédé parfaitement inopérant quand on connaît le phénomène d'addiction qui touche les jeunes aujourd'hui. Tout cela est totalement surréaliste : le système ne peut fonctionner que pour des individus très raisonnables, qui ne sont pas dépendants des écrans : autrement dit, ce

n'est pas le public visé. Il s'agit donc, on le voit bien, d'une protection de façade, illusoire. J'ajoute que cette protection, à supposer qu'elle ait une quelconque vertu, est totalement chimérique, puisqu'un mineur qui aurait menti sur son âge n'est de toute façon pas détecté par l'application et qu'il ne recevra pas l'alerte...

Le mécanisme de responsabilité, et par suite, de sanction est, je l'ai dit, complètement biaisé.

L'UFC-Que choisir ne prétend pas avoir de solutions toutes faites, mais nous pensons tout de même que, pour régler ces difficultés, il faudrait agir très en amont, au niveau de la régulation du temps d'accès à internet. Plutôt que d'essayer de réguler le temps passé sur TikTok, il conviendrait de donner la main aux parents des mineurs qui détiennent légalement une autorité vis-à-vis d'eux. J'estime en effet que la régulation serait beaucoup plus efficace si elle passait par l'autorité parentale.

Par ailleurs, l'UFC-Que choisir ? ne dispose pas de l'expertise pour trancher la question de l'opportunité d'instaurer une majorité numérique.

La politique de confidentialité de TikTok n'est pas compréhensible quant à l'ampleur de la collecte, si bien que le consentement n'est pas éclairé. De plus, TikTok estime que l'ensemble des données relèvent de l'intérêt légitime, ce qui implique que leur collecte ne requiert pas le consentement exprès du consommateur. La seule exception est la publicité ciblée, parce que TikTok y a été obligé par l'équivalent italien de la Cnil.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – L'examen de l'ensemble des plaintes déposées par des associations de consommateurs a été suspendu en raison des engagements pris par TikTok en juin 2022. Quel crédit accordez-vous à ces engagements ? Dans quelle mesure ont-ils été tenus ? Sont-ils assortis d'un délai ? Si oui, correspond-il à la mise en place du DSA ?

M. Raphaël Bartlomé, responsable du service juridique de l'UFC-Que choisir ? – Les conditions générales d'utilisation, qui ont été réécrites, ne comportent plus rien d'abusif. La politique de confidentialité a également été actualisée, mais la version qui est entrée en vigueur ce matin même est totalement incompréhensible pour un non-technicien.

En revanche, aucun progrès n'a été fait en matière de transparence sur les contrôles. De même, si les pratiques commerciales relatives à la monnaie et aux objets virtuels ont été encadrées par des bornes d'âge, ces dernières ne sont au fond que des paravents, puisqu'il suffit de donner une fausse date de naissance pour les contourner.

Si l'on a le sentiment que depuis l'intervention du CPC (*Consumer Protection Cooperation Network*), tout est plus lisse, ce n'est en réalité que de l'affichage.

En 2022, à la suite de la publication d'un rapport de l'Arcom sur la suppression des contenus illicites, TikTok a indiqué qu'il allait intervenir plus en amont. À ce jour, l'Arcom ne dispose pourtant d'aucun élément à ce sujet. Les documents ont certes été mis à jour, mais non les pratiques, qui demeurent. Nous espérons que le DSA pourra changer les choses, notamment en matière de surveillance proactive.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Je suppose que l'Union européenne fait le même constat. A-t-elle réagi ? Quels sont ses moyens d'agir ?

M. Raphaël Bartlomé. – En février 2023, nous avons transmis un rapport à la Commission européenne pour l’alerter de la situation. Pour l’instant, elle ne peut que menacer, car elle ne disposera d’un véritable pouvoir de sanction que lorsque le DSA sera entré en vigueur.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Une date précise est-elle fixée pour l’entrée en vigueur du DSA ?

M. Raphaël Bartlomé. – Cela devrait intervenir mi-2023.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Pourriez-vous communiquer l’ensemble des plaintes que vous avez déposées à l’époque ?

M. Raphaël Bartlomé. – Bien sûr.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – À quelle société avez-vous affaire lorsque vous échangez avec TikTok ?

M. Raphaël Bartlomé. – Le Beuc a mis en cause la structure TikTok Limited, mais il y a quinze jours, lorsque nous sommes intervenus pour signaler que des informations totalement fausses étaient mentionnées sur GooglePlay, nous avons sollicité TikTok France, qui a été bien plus réactive.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Quelles sont les personnes physiques de TikTok que vous avez rencontrées ?

M. Raphaël Bartlomé. – Aucune. Nos échanges se font uniquement par écrit.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Pourriez-vous nous communiquer la liste des personnes avec lesquelles vous avez échangé par mail ?

M. Raphaël Bartlomé. – Volontiers.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Le DSA imposera aux plateformes d’effectuer des contrôles d’âge, mais pour l’heure, aucun mécanisme n’a été validé. Des *start-up*, notamment françaises, proposent pourtant d’ores et déjà des solutions efficaces fondées sur la double anonymisation. Les autorités européennes envisagent-elles d’édicter un certain nombre d’exigences en la matière, voire d’imposer un prestataire ?

M. Alain Bazot. – Nous préférierions que les mécanismes de contrôle d’âge ne soient pas laissés à la main des plateformes, et qu’un dispositif harmonisé soit imposé. S’il est techniquement possible de créer un clone numérique de la personne permettant de vérifier son âge sans l’identifier, je pense que l’UFC-Que choisir ? soutiendra une telle solution.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – L’utilisation qui est faite des données par TikTok est-elle aussi difficile à comprendre que les conditions d’utilisation de la plateforme ? TikTok se distingue-t-il des autres plateformes en la matière ?

M. Alain Bazot. – Oui, TikTok se singularise par une opacité plus forte.

M. Raphaël Bartlomé. – La singularité de TikTok est l’opacité de son algorithme. On ignore en effet comment les données sont utilisées pour personnaliser les

contenus. L'argument invoqué pour justifier la collecte massive de données et leur recoupement est « l'amélioration de l'expérience utilisateur », ce qui ne veut rien dire.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Lors de l'installation de Tiktok, l'accès par défaut aux contenus des appareils sur lesquels l'application est installée est-il beaucoup plus large que pour d'autres applications – agenda, géolocalisation, etc. ? Est-il possible de décocher ces options et, si oui, le fonctionnement de l'application s'en trouve-t-il dégradé ?

M. Raphaël Bartlomé. – Tik Tok collecte et recoupe par défaut de très nombreuses informations telles que la géolocalisation et le carnet d'adresses, de manière à faire votre « portrait-robot ». Il n'est pas possible de décocher quoique ce soit, car Tik Tok considère que la collecte de données relève de l'intérêt légitime, ce qui contrevient au RGPD. Quand on télécharge l'application, aucune autorisation n'est demandée, à l'exception du consentement à la publicité ciblée, qui est demandé au bout de quelques heures d'utilisation.

Sur le site internet, les conditions générales sont consultables en bas de page, mais il est quasiment impossible de *scroller* jusqu'au *footer* d'une page Tik Tok.

Mme Annick Billon. – À l'issue de nos travaux sur l'accès des mineurs à la pornographie, nous avons plaidé, auprès des différents ministères concernés, pour la systématisation des contrôles d'âge, avec un système de double anonymat tel que proposé par la Cnil et le pôle d'expertise de la régulation numérique (Peren). Quel regard portez-vous sur cette proposition ?

Vous proposez un outil gratuit qui permet aux internautes de savoir lesquelles de leurs données personnelles ont été collectées. Cet outil est-il utilisé ? Par qui ? A-t-il entraîné des changements de comportement ?

Quels échos rencontre votre campagne intitulée #JeNeSuisPasUneData ?

J'ai pu lire que la plateforme Instagram collectait autant de données que Tik Tok. Comment classeriez-vous les principaux réseaux sociaux sur une échelle de dangerosité ?

M. Alain Bazot. – Nous n'avons pas encore fait de point d'étape sur l'opération #JeNeSuisPasUneData. Nous travaillons dans ce cadre avec notre réseau d'associations locales, dont nous attendons les retours, mais je vous enverrai nos observations ultérieurement si vous le souhaitez.

Par ailleurs, comme nous n'avons pas, pour l'heure, travaillé sur le contrôle parental, je ne peux pas répondre à votre première question.

M. Raphaël Bartlomé. – La campagne #JeNeSuisPasUneData vise à sensibiliser les utilisateurs sur le fait que la collecte de données n'est pas une fatalité.

Nous préparons une note sur les outils développés par notre association et leur audience, mais nous ne collectons pas, volontairement, de données sur les utilisateurs de notre site internet. Le contraire serait pour le moins paradoxal !

Nous avons développé un outil qui permet de montrer l'invisible, puisqu'il permet d'obtenir l'ensemble des données personnelles qui ont été collectées sur un utilisateur donné – je précise que le résultat est un fichier technique, totalement incompréhensible –, ainsi qu'un

générateur de demandes visant à faciliter l'exercice des droits RGPD par les utilisateurs. Nous proposons ensuite d'effectuer le suivi de la demande adressée à une plateforme.

Il est complexe d'établir une échelle de dangerosité. Nous préférons sensibiliser les utilisateurs sur le fait que la collecte de leurs données n'est pas une fatalité, et qu'ils peuvent être acteurs sans voir leur expérience d'utilisateur dégradée plutôt que de parler de dangerosité.

Pour autant, une application qui enregistre votre position 363 fois par jour sait où vous habitez, où vous travaillez et connaît toutes vos habitudes. Et le *tracking* ne cesse pas quand vous quittez l'application. Nous savons aussi que les applications qui comportent le plus de *trackers* sont les applications destinées aux enfants, et que de manière générale, seulement 3 % des applications sollicitent le consentement des utilisateurs avant de collecter leurs données personnelles.

Notre objectif est de faire comprendre aux utilisateurs qu'ils peuvent se faire oublier.

M. Alain Bazot. – Si nous avons une certaine notoriété dans l'univers physique, nous devons encore nous faire une place dans l'univers numérique. Le bilan de la campagne #JeNeSuisPasUneData ne sera de ce fait sans doute pas à la hauteur de nos attentes.

Dans ces conditions, il ne serait pas responsable de ma part d'improviser un classement des réseaux sociaux. Notre crédibilité repose sur notre expertise, et si l'UFC-Que choisir ? attribue souvent des notes, celles-ci sont toujours adossées à un protocole.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – La monétisation des *lives* conduit-elle à des arnaques ? Si oui, TikTok se donne-t-il les moyens d'y remédier ?

Par ailleurs, l'accroissement du nombre de *challenges* est-il selon vous plus rapide sur TikTok que sur d'autres plateformes ?

M. Alain Bazot. – Nous n'avons pas mis en place de dispositif de surveillance relatif aux *challenges* – le service juridique de l'UFC-Que choisir ? ne compte que cinq personnes ! –, mais nous savons que ce phénomène a pris beaucoup d'ampleur sur TikTok du fait du fonctionnement même de la plateforme. Par ailleurs, en la matière, celle-ci se défausse de toute responsabilité et renvoie à celle des parents.

M. Raphaël Bartlomé. – Sur TikTok, les emojis sont transformés en « diamants », puis en euros ou en dollars réels. Certains usent de leur influence pour promettre des cadeaux ou, par exemple, une vidéo promouvant le compte de celui leur aura donné le plus d'emojis.

En ce moment, c'est l'échange de pièces gratuites qui a le vent en poupe. De manière générale, les arnaques naissent et disparaissent rapidement, pour renaître sous une autre forme. Du fait de leur jeune âge, les utilisateurs n'ont pas les filtres cognitifs qui leur permettraient de déceler le caractère grossier de la promesse qui leur est faite.

TikTok limite le nombre de cadeaux virtuels qu'un utilisateur peut acheter ou recevoir et en interdit la revente en dehors de l'application. Les règles de la communauté ont été un peu étoffées sur ce point afin, selon TikTok, de sensibiliser les utilisateurs à ces pratiques.

En tout état de cause, tant que les cadeaux virtuels pourront être transformés en diamants qui pourront eux-mêmes être transformés en euros, ces pratiques perdureront, même si l'on encadre leur nombre. La seule solution consisterait à supprimer la possibilité de transformer les diamants en dollars ou en euros.

M. Alain Bazot. – Il y a aussi arnaque dans la mesure où la valeur d'un cadeau peut grandement varier entre le moment où il est fait et celui de sa conversion en monnaie réelle.

Mme Toine Bourrat, présidente. – Je vous remercie pour ces échanges nourris.

La réunion est close à 13 h 05.

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](#).

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

M. Mickaël Vallet, président. – Nous poursuivons cet après-midi nos auditions avec Mmes Sabine Duflo, psychologue clinicienne et Servane Mouton, neurologue.

Madame Servane Mouton, vous avez coordonné l'ouvrage *Humanité et numérique – Les liaisons dangereuses*, paru il y a un mois. Rassemblant les contributions de plusieurs experts partageant leurs connaissances et leurs expériences de terrain, vous insistez sur les effets délétères potentiels des réseaux sociaux : conséquences sur le neuro-développement et sur le fonctionnement cognitif de l'enfant et de l'adolescent, sur le sommeil, sur la sédentarité, sur la santé psychologique et sociale, entre autres.

Madame Duflo, vous travaillez en tant que psychologue clinicienne auprès d'enfants et de leurs familles au sein d'un centre médico-social. Vous dispensez des formations à l'usage raisonné des écrans chez l'enfant et l'adolescent. Vos conseils ont notamment pris la forme de la méthode des « 4 pas » : pas d'écran le matin, pas pendant les repas, pas dans la chambre de l'enfant et pas avant de se coucher.

Tout l'enjeu de cette audition est de déterminer si TikTok radicalise les effets déjà connus des autres réseaux. Y a-t-il une spécificité propre à cette application, qui serait liée, d'une part, au produit lui-même avec un algorithme très efficace, et, d'autre part, à l'utilisation intensive et à la jeunesse des utilisateurs ?

Nous aimerions aussi connaître vos recommandations en matière d'éducation au numérique, alors que les parents et les professionnels au contact d'enfants restent souvent démunis face au temps croissant passé par les adolescents sur les réseaux sociaux, en particulier sur TikTok.

Je rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation et qu'elle est retransmise en direct sur le site du Sénat.

Avant de vous laisser la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, je vais procéder aux formalités d'usage pour les commissions d'enquête.

Je dois ainsi vous rappeler 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, Mme Sabinet Duflo et Mme Servane Mouton prêtent serment.

Mme Sabine Duflo, psychologue clinicienne. – Je suis psychologue pour enfants et adolescents et thérapeute familial systémique : je reçois toujours mon patient en le considérant comme le résultat des interactions avec son environnement. Le cas échéant, j'essaie de modifier cet environnement afin de produire un changement positif chez l'enfant ou l'adolescent.

Hier, l'environnement du jeune se résumait à sa famille et à son école ; aujourd'hui, ce sont les écrans, notamment son téléphone portable, qui peuplent son quotidien. Les chiffres de l'exposition aux écrans sont vertigineux. Selon une étude américaine publiée en 2020, les enfants âgés de 8 à 12 ans y passent quatre heures et quarante-quatre minutes par jour, contre plus de huit heures pour les 15-18 ans. Selon une étude de l'Ipsos, commandée par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et l'observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique (Open), les 7-10 ans passent quatre heures et quarante-deux minutes par jour devant leurs écrans, contre dix heures et trente-huit minutes par jour pour les 15-17 ans. Ces chiffres impressionnants s'expliquent par le fait que les enfants regardent plusieurs écrans à la fois.

Je travaille comme psychologue dans la fonction publique hospitalière ; j'y ai fait toute ma carrière. Entre septembre 2020 et décembre 2022, j'ai exercé dans une unité accueillant des adolescents en situation de crise qui exigeait une hospitalisation à temps complet. La durée moyenne du séjour est de trois semaines ; les adolescents partent non pas parce qu'ils sont guéris, mais parce qu'il faut libérer la place pour en admettre un autre qui va plus mal encore. Telle est la réalité de la situation en psychiatrie et en pédopsychiatrie. L'unité pourra prochainement accueillir 12 adolescents : c'est largement insuffisant ; de plus, on ne trouve pas de médecins.

Durant cette période, j'ai reçu entre 80 et 100 adolescents âgés entre 11 et 17 ans, avec 7 filles pour 1 ou 2 garçons. Les motifs d'hospitalisation étaient les suivants : des troubles anxieux massifs et des troubles du comportement, prenant la forme d'une hétéroagressivité et, beaucoup plus fréquemment, d'une autoagression, c'est-à-dire des mutilations, des scarifications et des tentatives de suicide par médicaments, parfois par défenestration.

Durant cette période, j'ai observé une augmentation importante du flux des hospitalisations. Je ne dispose pas de chiffres exacts, mais, selon le dernier rapport du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), on compte plus de 40 admissions

pour tentatives de suicide par bimestre à l'hôpital Robert-Debré depuis 2021 ; c'est deux fois plus qu'avant l'année 2020 et quatre fois plus que durant la période 2011-2017. Selon le docteur Charles-Édouard Notredame du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du centre hospitalier universitaire (CHU) de Lille, les chiffres ont littéralement explosé depuis 2019, avec une augmentation du passage aux urgences de plus de 126 % pour des idées suicidaires chez les 11-17 ans et une augmentation de 30 % des tentatives de suicide.

Trois jours par semaine, j'ai reçu dans mon bureau des adolescents et leurs familles. Certains avaient des parcours de vie chaotiques, mais d'autres menaient une vie normale jusqu'alors. J'ai cherché à comprendre les raisons pouvant expliquer de tels comportements. J'ai alors constaté que l'achat d'un téléphone portable connecté avait généralement précédé de six mois à un an l'arrivée des idées noires.

Je suis en mesure de dresser un portrait-robot d'une adolescente de cette unité ou plutôt d'établir la synthèse des rendez-vous avec plusieurs patientes, qui, auparavant, avaient un parcours de vie simple – je mets de côté les jeunes qui ont déjà vécu des traumatismes. J'appellerai cette adolescente Laura. Laura a toujours été une enfant solitaire et peu à l'aise avec les groupes. Elle est en classe de cinquième et vit seule avec sa mère et son grand frère Lucas. Sa mère, Manon, est aide-soignante et son père est chauffeur. Ils ont toujours limité le temps passé devant la télévision et sur internet – ce sont des règles utiles. Ses parents se sont séparés quand elle avait 9 ans.

En CM1, elle a commencé à se faire harceler par un groupe de filles, sous prétexte que sa mère était venue la chercher à l'école avec un nouveau compagnon. Ces filles, qui avaient déjà un téléphone portable, discutaient entre elles sur les réseaux sociaux. Laura avait peur à l'école, mais se sentait en sécurité chez elle. En CM2, elle s'est mise à penser très fort à la sixième, car elle entendait ce que les autres enfants racontaient du collège, fait de clans, de groupes et d'exclus, les « sans-amis ». Elle a commencé à stresser et a dit à ses parents qu'elle souhaitait avoir un portable, un objet qui permet d'être à peu près admis au collège. Sa mère n'est pas d'accord, mais son père lui a malgré tout acheté un téléphone.

En sixième, Laura découvre un monde nouveau, où les filles et les garçons sont encore plus séparés qu'avant et où les filles parlent entre elles des séries vues sur Netflix et des influenceurs suivis sur les réseaux sociaux. Laura se sent très seule : cet univers n'est pas le sien. Elle voudrait tellement pouvoir rentrer dans leur cercle. Elle se sent mal à l'aise dans son corps, elle a eu ses premières règles cet été. Les garçons lui font des remarques pesantes : elle se sent de plus en plus mal. Elle décide alors de télécharger plusieurs applications, Snapchat, Instagram et TikTok, qu'au départ elle consulte sans jamais rien publier – ce sont toujours les mêmes que l'on retrouve chez nos patients. Elle découvre alors des filles qui déclarent se sentir différentes des autres. Elle ressent un grand soulagement dans un premier temps. Elle s'abonne rapidement au compte d'une fille qu'elle trouve belle et qui affirme être harcelée au collège.

En cinquième, Laura commence à s'habiller en noir et à acheter des mitaines et des bas résille pour lui ressembler. Alors qu'elle pratique cette activité depuis six ans, elle refuse de s'inscrire aux cours de danse – l'abandon des activités extrascolaires est un signe très révélateur. Surprise, Manon cherche à comprendre, mais Laura lui répond chaque fois si sèchement qu'elle préfère ne rien dire.

Sur les réseaux, des filles présentent les scarifications comme une solution géniale pour diminuer le stress. Un soir de décembre, Laura rentre du collège encore plus mal que les

fois précédentes, car un garçon lui a touché les seins en la traitant de pute. Elle se regarde dans le miroir et elle se dit que le garçon a raison. Vite, elle prend un cutter dans la boîte à outils. Elle s'entaille légèrement l'avant-bras, elle voit le sang couler et cela la soulage immédiatement : les filles sur les réseaux n'ont pas menti. Elle pense avoir trouvé la solution : désormais, pour moins souffrir de l'isolement et de sa détestation d'elle-même, elle aura recours au cutter. Après avoir créé son propre compte sur les réseaux sociaux, elle publie des photos d'elle-même, maquillée et vêtue de noir : elle danse tout en exhibant ses scarifications. Elle reçoit aussitôt de nombreux commentaires positifs et des *like*. Pour la première fois, elle est devenue quelqu'un d'intéressant : jamais elle ne s'est sentie aussi bien.

Un soir, en faisant la lessive, sa mère découvre des taches de sang sur les manches du pull de Laura. Jusqu'à présent, elle n'avait pas voulu y prêter attention. De plus, il est tellement difficile de parler à sa fille désormais. Pourtant, ce jour-là, elle décide de lui parler. Laura se braque immédiatement, Manon lui répond qu'elle est sa mère et qu'elle doit savoir. Alors, Laura lui rétorque qu'elle n'est que sa génitrice – un terme très fréquent sur les réseaux sociaux. Sa mère ne se laisse pas démonter, elle s'empare du téléphone de sa fille et lui dit qu'elle ne le lui rendra pas avant qu'elle lui ait montré son buste. Après de nombreux hurlements, Laura enlève son tee-shirt et Manon découvre alors de nombreuses scarifications.

Tels sont exactement les discours que j'ai entendus pendant un an. Ces jeunes n'appartiennent pas nécessairement à des familles aux histoires compliquées.

J'évoquerai dans un second temps des études montrant pourquoi les réseaux sociaux pouvaient constituer un vecteur de bascule pour les jeunes filles souffrant d'un grand mal-être.

Mme Servane Mouton, neurologue. – Je suis neurologue pour adultes et je m'intéresse à la question des écrans depuis plusieurs années.

Il est difficile d'individualiser l'utilisation des réseaux sociaux. Comme l'a souligné Mme Duflo, l'usage des écrans va au-delà de la simple utilisation des réseaux sociaux : il est difficile d'individualiser leur utilisation. On peut toutefois opérer une distinction entre les contenus que les adolescents trouveront sur leurs écrans et les outils numériques eux-mêmes, à l'origine de sédentarité, de risques cardiovasculaires et de troubles du sommeil, entre autres.

Les contenus sur les réseaux sociaux sont très variés. L'effort de régulation des plateformes doit être souligné, mais il n'est pas très efficace : par exemple, 87% des jeunes âgés de 11 à 12 ans sont sur TikTok, alors que le réseau social est en principe interdit aux moins de 13 ans ; cette barrière n'est clairement pas respectée.

J'en viens au problème de fond des réseaux sociaux. Ce sont avant tout des plateformes qui doivent rapporter de l'argent à leurs gérants et à leurs fondateurs, sans se préoccuper du bien-être de leurs usagers. Tout est permis, y compris au détriment de la santé des utilisateurs, notamment les plus jeunes.

Les réseaux sociaux ont pour but de maintenir l'utilisateur le plus longtemps possible sur leur application et de la faire venir le plus souvent possible. TikTok n'a pas fait l'objet d'une étude à part entière, mais on peut extrapoler à partir des constats opérés sur les autres réseaux sociaux : l'algorithme renvoie à l'utilisateur un moi virtuel, un mini-moi, qui aboutit rapidement à la création d'une bulle de filtres, c'est-à-dire un prisme très focalisé sur certains

sujets. Une gamine regardant des vidéos de scarification peut vite être enfermée dans une logique morbide, comme le décrivait Mme Duflo.

Comme sur d'autres applications, le défilement infini des contenus augmente la durée d'utilisation de l'utilisateur. En outre, TikTok, dont les bénéfices ont explosé en seulement cinq années d'existence, a créé un système incroyable : on peut acheter des gratifications en ligne en vue de les attribuer à d'autres usagers. C'est un véritable commerce.

En outre, les influenceurs passent des contrats avec des marques, lorsqu'ils ont plus de 1 000 abonnés. Il en va de même sur Instagram : les ventes se font de façon subtile. Des sites internet expliquent comment faire de l'argent sur les réseaux sociaux. À cet égard, TikTok est efficace, car les vidéos qui y sont diffusées sont très brèves, avec une stimulation répétée très intense. Or le cerveau est avide de nouveauté : il est alors facile de capter l'attention. Telle est l'une des spécificités de TikTok.

De plus, nous avons tous besoin d'être liés aux autres, de ressentir que l'on fait partie d'un groupe et de disposer de sécurité affective – même si celle-ci est virtuelle. D'autres théories sont davantage liées à l'autodétermination et à l'influence sociale que l'on peut exercer sur autrui : il est valorisant de constater que d'autres apprécient nos vidéos.

En outre, l'effet de groupe peut avoir une influence importante sur l'individu. Les jeunes filles qui se scarifient ou qui souffrent d'anorexie sont heureuses de se retrouver dans un groupe de personnes aux pratiques semblables : cela leur apporte du bien-être.

Les contenus publicitaires – déguisés ou non – représentent un autre volet des problèmes liés aux écrans : les mineurs sont exposés à des produits néfastes pour la santé, notamment les aliments gras, l'alcool, le tabac, les e-cigarettes, entre autres. Il est très difficile de réguler leur présence sur les applications, si tant est que les gestionnaires de plateforme aient réellement la volonté d'agir.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Merci pour vos exposés précis et clairs.

Madame Duflo, à quoi attribuer la responsabilité des troubles anxieux dont souffrent les adolescents que vous rencontrez ? S'agit-il d'une addiction aux réseaux sociaux ? Pensez-vous que ces jeunes viendraient vous consulter en l'absence de ces applications ? Des enfants souffraient de mal-être bien avant l'irruption des réseaux sociaux. Quel est leur effet spécifique ? Quelle est la proportion d'adolescents souffrant de troubles graves parmi les 15 millions d'utilisateurs de ces réseaux ?

Nous avons auditionné d'autres spécialistes : ils n'ont pas un jugement aussi tranché que le vôtre. La semaine dernière, une psychologue comparait les réseaux sociaux au *pharmakon* grec, qui pouvait avoir un effet positif ou négatif, selon les cas. Pouvez-vous nous citer les études allant à l'appui de votre témoignage ?

Mme Sabine Duflo. – Les jeunes dont je parle passent entre cinq et huit heures devant les écrans, la situation s'étant aggravée depuis la pandémie. L'adolescence est une période de transition et donc de fragilité, dont l'enjeu repose sur la construction d'un moi social et sur la reconnaissance par le groupe social. Autrefois, les jeunes se retrouvaient pour jouer au football, par exemple, et c'est dans ce cadre qu'ils construisaient leur moi social et recueillaient l'approbation de leurs pairs ; désormais, ils sortent peu, tout se passe sur les

réseaux sociaux et la reconnaissance se fait sur leur image plutôt que sur des valeurs partagées.

Si vous interrogez certains de mes collègues sur le sujet, il est important de commencer par leur demander s'ils reçoivent régulièrement des enfants et des adolescents en consultation en leur faisant préciser leur âge. Ensuite, il faut qu'ils aient posé toutes les questions nécessaires pour se faire une idée précise du temps que les enfants ou les adolescents qu'ils reçoivent passent devant les écrans et des contenus qu'ils regardent. Si l'on prend en compte tous ces critères, on ne peut qu'aboutir aux chiffres que je vous ai donnés, à savoir qu'un adolescent passe aujourd'hui six à sept heures par jour devant les écrans.

Sur le terrain, on observe que les écrans ont un effet nocif sur le sommeil, qu'il s'agisse de difficultés à s'endormir ou de réveils nocturnes, d'où résultent des problèmes d'attention et des difficultés d'apprentissage.

M. Mickaël Vallet, président. – Toutes les études quantitatives – nous l'avons constaté lors des auditions de la semaine dernière – arrivent à la conclusion que les écrans provoquent des problèmes de sommeil.

Mme Sabine Duflo. – Le deuxième trouble qui touche les adolescents qui regardent trop les écrans porte sur l'attention : ils n'arrivent plus à comprendre ce qu'on leur enseigne en classe. En effet, les contenus diffusés sur TikTok ou Youtube sont de format très court, car il s'agit de capter l'attention et de la relancer constamment. Or cela nuit à la mise en place d'une attention volontaire, c'est-à-dire la capacité à se concentrer sur quelque chose qui bouge peu – un livre ou un professeur qui enseigne –, indispensable aux apprentissages.

Un autre type de trouble que j'ai pu constater est lié à l'anxiété et prend la forme de comportements dépressifs, voire suicidaires. En effet, les contenus visionnés peuvent donner, en particulier aux jeunes filles, une mauvaise image ou une mauvaise estime d'elles-mêmes. En outre, à force de regarder les écrans, les jeunes finissent par prendre du retard dans leurs apprentissages, n'arrivent plus à se concentrer et ne comprennent plus rien à ce qu'on leur enseigne, de sorte qu'ils se sentent idiots. Chez les plus jeunes, on a pu observer un phénomène d'automutilation.

L'étude la plus complète qui existe à ce jour est celle de Jonathan Haidt, intitulée « *Social Media and Mental Health : A Collaborative Review* », dans laquelle il recense toutes les études qui existent sur les réseaux sociaux. Une autre étude est parue en mai 2023, dans la revue *Psychiatry Research*, qui vise spécifiquement TikTok : elle examine l'association entre l'utilisation d'applications de vidéos courtes et les facteurs psychosociaux chez les adolescents âgés de 15 ans. Les résultats montrent que les utilisateurs addictifs présentent des conditions de santé mentale plus mauvaises que les non-utilisateurs et que les utilisateurs modérés, avec des niveaux plus élevés de dépression, d'anxiété et de stress. Ils ont également davantage de problèmes d'attention et une qualité de sommeil plus faible. En plus de leurs moins bonnes performances académiques, ils sont soumis à une victimisation par le harcèlement plus fréquent, car dès lors que l'on possède un portable, on a deux fois plus de chances de se faire cyberharceler. Leurs relations avec leurs parents sont dégradées.

Ces résultats suggèrent donc que les utilisateurs addictifs de Tiktok connaissent une situation plus défavorable que les autres, en ce qui concerne la santé mentale, la famille et les conditions scolaires, tandis que les non-utilisateurs ont des environnements familiaux

favorables. Une utilisation modérée n'est donc pas forcément associée à une mauvaise santé mentale ou à de mauvais résultats scolaires.

Toutefois, dès lors qu'un produit est addictif, il est très difficile de cerner le passage d'une utilisation modérée à addictive. La bascule se fait au fur et à mesure que l'environnement social est ressenti comme de plus en plus négatif et stressant, des événements comme l'épidémie de covid pouvant servir de déclencheur.

Dans le dernier numéro de la revue *Nature Communications*, une étude montre qu'il existe une relation entre l'utilisation des réseaux sociaux et le niveau de satisfaction que les adolescents ressentent par rapport à la vie. Dans certaines périodes charnières de la vie des jeunes, les réseaux sociaux ont une incidence plus forte ; c'est notamment le cas de la période allant de 11 à 13 ans chez les jeunes filles.

Enfin, depuis deux ans, un groupe de travail de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) étudie les effets des réseaux sociaux ; il publiera un rapport d'ici à la fin de 2023.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Madame Mouton, vous avez mentionné les effets d'addiction induits par les contenus de certains forums ou vidéos à d'autres produits toxiques comme le tabac ou la e-cigarette. Pourriez-vous préciser les études qui existent sur ce sujet ?

Mme Servane Mouton. – De nombreuses études portent sur TikTok, mais rares sont celles qui concernent spécifiquement son mode de fonctionnement. En ce qui concerne la régulation des contenus, une étude s'est intéressée aux conséquences de l'interdiction de la promotion des e-cigarettes sur les réseaux sociaux, dont TikTok, par le Congrès américain. Tous les *hashtags* ont été retirés, mais la majorité des vidéos sont restées en ligne et leur taux de consultation a continué d'augmenter.

Une autre étude a porté sur l'image corporelle mise en avant sur les réseaux, à travers les conseils nutritionnels ou les publicités pour des produits d'alimentation. L'analyse des *hashtags* a montré que 97 % des vidéos étaient présentées par des jeunes filles blanches et minces, diffusant un message normatif concernant le poids. Or il s'agit là d'un sujet sur lequel les adolescentes sont fragiles.

Les études qui portent sur les effets de l'utilisation des réseaux sociaux sur la santé mentale ne sont pas tranchées. En effet, quand on parle d'usage excessif, cela ne concerne que 5 % des usagers. Mais lorsque l'on recense 4 milliards d'usagers, le taux de personnes concernées est considérable, d'autant qu'il s'agit souvent des plus fragiles, issues des milieux les plus défavorisés.

Les adolescents sont une catégorie particulièrement sensible parce que leur régulation émotionnelle est moins bonne que celle des adultes. Les réseaux sociaux, tout comme les jeux vidéo, leur donnent l'illusion de contrôler leur image et leur offrent une évasion vers la virtualité qui leur évite de se confronter au réel. Cette protection n'en est évidemment pas une, d'autant qu'il faut aussi prendre en compte les dangers liés au droit à l'image. Il existe un lien évident entre la dysrégulation émotionnelle de l'adolescence et l'usage abusif des réseaux sociaux.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Comment limiter ces effets négatifs ? Faut-il réguler et comment ? Ou bien interdire les réseaux sociaux en deçà d'un certain âge ? Devrait-on s'inspirer des mécanismes de régulation prévus pour la version chinoise de l'application, c'est-à-dire le blocage automatique du temps d'écran après quarante minutes d'utilisation ?

Mme Sabine Duflo. – Les réseaux sociaux sont un produit addictif qui est mis dans les mains de mineurs. Jusqu'à présent, les politiques de santé concernant les produits addictifs ont toutes montré que la stratégie de sensibilisation ne suffisait pas : l'alcool en est la preuve, qui a été interdit aux moins de 14 ans dans les cantines en 1956, puis supprimé pour les lycéens en 1980. Désormais, très peu d'enfants souffrent d'alcoolisme chronique, alors que ce n'était pas le cas au début du siècle dernier. Par conséquent, à chaque fois qu'un produit est dangereux pour les mineurs, il faut les protéger et donc l'interdire.

Je considère que, pour les enfants de 0 à 10 ans, c'est aux parents d'être maîtres du jeu et de prendre les décisions qui s'imposent pour limiter le temps passé devant les écrans à une heure ou deux pendant le weekend, en surveillant les contenus. L'exemplarité a aussi son importance.

À partir de l'entrée en sixième, le problème vient davantage de l'école. En effet, les enseignants utilisent des applications pour communiquer avec les élèves, notamment pour leur transmettre les devoirs à faire. Pour faire un exposé, on utilise WhatsApp. Par conséquent, tout encourage les enfants à aller devant les écrans et à consulter les réseaux sociaux, les parents finissant par être dépossédés de leur rôle éducatif.

Mme Servane Mouton. – Éduquer ne suffit pas. Seules les mesures radicales d'interdiction fonctionnent.

Je ne crois pas que la comparaison des réseaux sociaux et des jeux vidéo avec des produits addictifs soit exagérée. Les conséquences sur la santé sont lourdes. Les temps d'exposition excessifs favorisent la sédentarité et ne sont pas bons pour la santé. Ils ont des effets délétères sur le sommeil et sur la vision – on constate déjà une « épidémie » de myopie. Il faut donc protéger les mineurs. La proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne doit être examinée au Sénat très prochainement, ce qui témoigne d'une préoccupation croissante quant à l'utilisation de ces réseaux. Il n'en reste pas moins que, pour l'instant, un mineur est protégé de la pédopornographie dans tous les cas de figure, sauf sur les écrans. En outre, tous les risques liés à la société de consommation sont décuplés sur les écrans.

La situation n'était pas la même lorsque l'ordinateur était dans la pièce commune du logement ; désormais les écrans sont partout. Il faudrait que les moins de 18 ans n'aient pas de smartphone ni d'ordinateur portable pour limiter leur accès aux écrans, du moins tant qu'on ne sera pas capable de réguler la pratique.

Le problème de l'enseignement avec les écrans place les parents dans une situation schizophrène. On donne aux enfants l'habitude d'utiliser un écran dans la vie courante, parfois dès la maternelle. En les exposant ainsi, on les empêche d'apprendre à se contrôler correctement ; comment pourraient-ils le faire une fois adultes, alors qu'ils n'auront jamais connu le monde sans écran ?

Nous traversons des crises écosystémiques et écologiques. N'oublions pas non plus que l'impact écologique, aussi bien direct que lié à la tendance consumériste que cela encourage, est considérable. Nous ne pouvons continuer à développer cette technologie sans réfléchir à sa bonne utilisation. La France doit être pionnière dans un numérique raisonné.

Mme Annick Billon. – Je suis d'accord : les réseaux sociaux sont la seule drogue gratuite disponible partout, 24 heures sur 24. La délégation aux droits des femmes du Sénat, durant six mois, a travaillé pour publier le rapport intitulé *Porno : l'enfer du décor*. Nous devrions pouvoir agir. L'éducation à la sexualité n'est pas dispensée : la loi doit s'appliquer. Il en va de même pour l'accès des mineurs aux films pornographiques, qui ne consiste qu'en un clic pour confirmer son âge. Nous devons trouver les moyens, au-delà du projet de loi numérique en cours d'élaboration, d'y mettre fin.

Nous parlons d'éducation. En tant que praticiennes, estimez-vous que le corps médical est suffisamment formé pour analyser les troubles de la santé – angoisse, troubles de l'attention, comportements à risque – dont souffrent les enfants ? Cela va jusqu'à l'estime de soi et la capacité d'empathie : avec les réseaux sociaux, la relation humaine perd en valeur et en quantité.

Ensuite, les réseaux sociaux, tout comme l'industrie de la pornographie depuis les années 2000, sont désormais gérés par des financiers plutôt que par des acteurs spécialisés. N'y a-t-il pas une responsabilité à trouver pour ces diffuseurs d'images, par exemple lorsqu'on laisse tourner en boucle des vidéos poussant des adolescents à l'anorexie ou à la scarification ? Ne manquons-nous pas de courage en laissant circuler ce qui serait inacceptable dans la sphère publique ?

Ensuite, y a-t-il un lien entre l'âge où commence l'exposition et la progression exponentielle observée entre les jeunes de 8 à 12 ans et ceux de 16 à 18 ans ? Les risques sont-ils les mêmes ? Nous nous estimons, en tant qu'adultes, préservés. Mais tout ce qui réglera les mineurs protégera aussi la société entière et ce qu'elle a d'empathique et d'humain. L'actualité montre, en effet, le potentiel de diffusion de fausses informations. Le risque est pour tout le monde.

Enfin, je délivrerai un message d'espoir : des réseaux d'adolescents, refusant les smartphones, reviennent au téléphone à clapet, même s'ils forment une communauté sur TikTok...

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Leur sort sera-t-il celui des canuts ?

Mme Sabine Duflo. – Non, le corps médical n'est pas formé. Cela fait dix ans que je tire le signal d'alarme, notamment aux rencontres annuelles des lanceurs d'alerte, et j'ai publié un livre à ce sujet en 2018. Or c'est par la formation qu'on agira en profondeur. Rien ne sert, sans explication, de dire aux parents qu'il faut diminuer les écrans. En revanche, il faut poser la question du temps et discuter de l'effet sur le développement. En avoir conscience permet de tenir un engagement, avec les parents, mais aussi avec l'adolescent seul. Les résultats sont magiques : avec un tout petit, passer de 5 heures par jour à aucune relance son développement de manière considérable. Même avec des adolescents, qui sont conscients des addictions, on constate des effets très positifs au sevrage. Il faut donc former les médecins. Deux ou trois séances sont nécessaires pour diminuer la consommation d'un produit addictif.

Ensuite, plus l'enfant est jeune, plus les effets sont graves. C'est dans l'interaction continue qu'un petit être humain développe ses compétences les plus importantes : langage, attention volontaire, relations sociales, compréhension. Lorsqu'elle est parasitée par l'écran, en bruit de fond dans le salon par exemple, ou parce que l'adulte consulte son téléphone, on aboutit à une technoférence – interférence des écrans – et des comportements perturbés. Les bébés dont la mère consulte le portable lorsqu'elle s'occupe d'eux sont plus stressés et explorent moins leur environnement. En outre, les enfants exposés très tôt à l'écran ont une communication verbale et non verbale très retardée, qui n'est pas sans évoquer des signes d'autisme.

Tous ces troubles diminuent avec l'âge, mais un enfant très préservé jusqu'à douze ans et recevant soudainement des écrans, sans développer de grave retard, tombera tout aussi facilement dans l'addiction. Il aura cependant de meilleures facultés de récupération et pourra revenir à la lecture, parce qu'il l'aura apprise. Les enfants exposés très jeunes aux écrans ne développent ni savoir, ni savoir-faire, ni savoir-être.

Concernant la responsabilité, TikTok et les autres réseaux sociaux font de l'utilisateur un véritable panneau publicitaire. Les influenceurs sont payés à chaque abonné, mais les jeunes, même sans rémunération, sont vecteurs de publicité. L'adhésion à une société marchande de l'utilisateur et de celui qui poste ses vidéos est totale : par exemple une jeune fille se filmant en train de se maquiller les yeux montrera sa palette.

Mme Servane Mouton. – Il n'y a pas, à ma connaissance, de formation consacrée au numérique en neurologie. Nous avons récemment organisé une journée de conférence à l'ENS Lyon, mais ce n'est qu'une initiative locale. Des avancées ont lieu, avec un module de santé environnementale pour les étudiants en première année de médecine depuis cette dernière rentrée, mais cela reste très modeste et dépend d'initiatives individuelles.

Je ne sais pas à quel point le législateur français peut réguler les industriels, mais on ne peut imputer la responsabilité des mauvais usages à l'utilisateur. Il y a trop d'intérêts financiers pour innocenter les industriels, complètement coupables, qui agissent de manière délibérée. TikTok est une entreprise chinoise, mais les réseaux sociaux anglo-saxons fonctionnent de la même manière.

Cependant, au-delà de la régulation, les chercheurs sur ces produits addictifs ou addictifs-like – réseaux sociaux, pornographie, jeux vidéo notamment – demandent une transparence de ces industriels sur leurs algorithmes et processus de développement. Je suis en lien avec des chercheurs en Suisse, sur les jeux vidéo, et en Allemagne, sur les réseaux sociaux : le rétro *engineering* est un travail de fourmi soumis à des règles, légitimes, sur les cobayes humains, semblables à celle de la commission de protection des personnes.

Or un industriel n'y est pas soumis : développer le produit, avec des panels d'utilisateurs, est bien plus rapide que de son examen par les chercheurs institutionnels. On court donc toujours après les produits en raison du deux poids, deux mesures en recherche humaine, industrielle d'un côté, scientifique de l'autre. Ce sont d'ailleurs aussi des neuropsychologues et des neuroscientifiques qui travaillent pour l'industrie.

La publicité n'a pas attendu 2023 pour démontrer son efficacité, mais nous atteignons un paroxysme de quantité, de qualité et de finesse d'analyse. Le temps d'écran, qui est la source de tant de problèmes de santé qui ressurgiront dans quelques décennies – troubles cardiovasculaires et métaboliques, entre autres – devrait nous inciter à nous arc-

bouter collectivement contre cette économie de l'attention. Mon livre est issu de ce constat : j'étais incrédule face aux premières lectures que j'ai faites sur ces sujets, je pensais devenir complotiste... mais nous ne pouvons laisser faire. Vu la profondeur de la littérature et la qualité des personnes avec qui je me suis entretenue, force est de constater que c'est vrai. J'ai l'espoir que vous aurez le pouvoir de changer les choses. Je dis souvent que nous sommes David contre Goliath, mais n'oublions pas que David a gagné...

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Madame Duflo, l'usage des réseaux sociaux, TikTok notamment, n'est-il pas de nature à creuser les inégalités, notamment scolaires, entre des familles plus aisées régulant davantage que celles qui le sont moins ?

Mme Sabine Duflo. – Toutes les études montrent – notamment la dernière étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe) – que l'exposition précoce aux écrans, souvent excessive et à des contenus inadaptés, touche davantage les familles dont la mère est jeune, dont les parents ont un faible niveau d'instruction, monoparentales ou issues de l'immigration. La connaissance, dans ces foyers, est transmise bien plus par les réseaux sociaux et l'audiovisuel que par le livre. De plus, les familles favorisées ont une attitude plus active dans la recherche d'information et ont plus confiance en leurs compétences parentales. Les enseignants repèrent rapidement les enfants ayant un usage important des écrans, rien qu'à leur expression.

Cependant, ces familles défavorisées, une fois informées, prennent les bonnes mesures. Toutes se demandent pourquoi elles n'ont pas été informées plus tôt. Elles s'imposent alors une discipline qui, puisqu'elle produit des effets positifs, perdure.

M. Mickaël Vallet, président. – Vous disiez que le cerveau aime la nouveauté. Mme Duflo mentionnait qu'il n'y avait pas d'arbitrage possible pour l'enfant, lorsque l'écran s'ouvre, entre Pronote et quelque chose de plus attractif. Il semble que, depuis le covid et faute d'instruction claire aux enseignants, le cahier de textes n'existe plus : on prend la photo des devoirs au tableau qu'on fait circuler sur Instagram. Certains élèves sont obligés de s'y abonner pour suivre. Cela dépend totalement de l'enseignant, mais c'est du vécu.

Certains jeunes ont une addiction alimentaire morbide, mais les barres chocolatées sont en vente libre. Quand doit-on apprendre aux parents et aux élèves comment fonctionne leur cerveau ? À l'école, contrairement à mes parents, j'ai appris la différence entre glucides et lipides. Mais personne n'apprend comment fonctionne le cerveau, pourtant utilisé par les enfants comme les enseignants toute la journée. Il reste des neuromythes : on croit encore que lire sa leçon avant de se coucher aide à l'apprendre, ce que les études démentent. Quand et comment faire cette éducation à la parentalité, numérique, mais aussi plus large ?

Madame Mouton, faut-il apprendre le fonctionnement du cerveau ? Cela serait-il utile ? Quand le faire ?

Mme Servane Mouton. – Je ne sais pas quand le système nerveux est abordé dans les programmes...

M. Mickaël Vallet, président. – Il y a un apprentissage sur la physiologie, mais pour ce qui est de décrypter les neuromythes et apprendre comment on apprend, c'est simple : cela n'existe pas.

Mme Servane Mouton. – J’ai confiance en l’humain. Si nous savions tous ce que nous risquons et comment notre cerveau fonctionne, nous agirions autrement. Interdire sans expliquer n’est pas productif. Il faut s’approprier les raisons des interdictions, par exemple, de l’écran avant 6 ans et du téléphone portable avant 18 ans.

Ces outils s’appuient sur le fonctionnement même du cerveau, qui est en gestation depuis des centaines de milliers d’années : nous ne sommes pas armés. C’est la même chose pour le sucre ; c’est presque problématique que les barres chocolatées soient en vente libre... Les écrans sont tellement globaux – en tirant la pelote, on se rend compte qu’ils nuisent au neurodéveloppement, mais aussi aux adultes, à l’ensemble du corps humain, aux capacités d’apprentissage – que c’est une véritable question sociétale.

Mme Sabine Duflo. – Le bon moment pour intervenir, c’est dans les maternités, quand les mères sont enceintes : les jeunes femmes adultes consultent leur portable six à sept heures par jour. Cette addiction, nous la subissons tous. Nous devons, pour bien nous occuper de l’enfant, quitter le téléphone et nous occuper de lui en continu. Je parle sans jugement : je suis contente d’avoir des enfants qui sont grands...

M. Mickaël Vallet, président. – Nous vous remercions du temps que vous nous avez consacré.

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](#).

Jeudi 8 juin 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Eric Garandeau, directeur des affaires publiques de Tiktok SAS (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 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](#).

Audition de Mme Marlène Masure, directrice générale des opérations France, Benelux et Europe du sud de Tiktok SAS (sera publiée ultérieurement)

La réunion est ouverte à 14 h 30.

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 45.

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

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

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo, [disponible en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 heures.

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

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 20.

**Audition de M. David Lisnard, maire de Cannes, président de l'Association
des maires de France et des présidents d'intercommunalité (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 19 h 45.

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

**Échange de vues sur les orientations du rapport d'information (sera publié
ultérieurement.)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 heures.

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

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

**Audition de M. André Bernard, vice-président de Chambres d'agriculture
France et président de la Chambre régionale d'agriculture de PACA (sera
publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 15.

*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 12 JUIN

Commission des affaires économiques

Mercredi 14 juin 2023

À 9 h 30

Salle 263

- Examen du rapport de M. Laurent Somon et du texte de la commission sur le projet de loi n° 607 (2022-2023) relatif à l'industrie verte ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Vendredi 9 juin 2023 à 12 heures

À 16 h 30

Salle 263

Captation vidéo

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de Mme Laurence Borie-Bancel, candidate proposée aux fonctions de présidente du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR)

- Vote sur la proposition de nomination de Mme Laurence Borie-Bancel aux fonctions de présidente du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR)

Commission des affaires étrangères

Mercredi 14 juin 2023

À 9 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 712 (2022-2023), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Le délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commission) est fixé au : Lundi 12 juin 2023 à 12 heures

Commission des affaires sociales

Mercredi 14 juin 2023

À 8 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de M. Thomas Fatome, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie, sur l'échec des négociations conventionnelles et les actualités de la caisse

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche (n° 469, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Catherine Procaccia)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 12 juin, à 12 heures

- Examen des amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à mettre en place un registre national des cancers (n° 704, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Nadia Sollogoub)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 12 juin, à 12 heures

À 16 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics, sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2022

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 13 juin 2023

À 16 h 30

Salle 263

- Examen, en première lecture, du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 469 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche (Mme Nadège Havet, rapporteure pour avis)

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 12 juin 2023 à 12 heures

- Examen, en première lecture, du rapport pour avis sur le projet de loi n° 607 (2022-2023) relatif à l'industrie verte (procédure accélérée) (M. Fabien Genet, rapporteur pour avis)

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond [articles 2, 3, 4, 7, 13 et 14], auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 9 juin 2023 à 12 heures

Mercredi 14 juin 2023

À 10 heures

Salle 67

- Examen des éventuels motions et amendements de séance sur le texte n° 696 (2022-2023), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 553 (2022-2023), relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic (Mme Évelyne PERROT, rapporteure)

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès de la direction de la séance, est fixé au 12 juin 2023 à 12 heures

- Examen du rapport d'information sur les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) et vote sur les propositions (M. Philippe Tabarot, rapporteur)

- Désignation, en application de l'article 19 bis du Règlement du Sénat, d'un rapporteur sur la proposition de nomination par le président de la République de M. Sylvain Waserman aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), 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

Lundi 12 juin 2023

À 18 heures

Salle 263

- Examen des éventuels amendements de séance sur la proposition de loi n° 545 (2022-2023) relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle (M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 12 juin 2023 à 12 heures

Mercredi 14 juin 2023

À 9 h 30

Salle 245

- Désignation des membres de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne

- Examen des éventuels amendements de séance 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 (Mme Sylvie Robert, rapporteure)

- Examen des éventuels amendements de séance sur la proposition de loi n° 241 (2022-2023) visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport (M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance sur ces deux textes : Lundi 12 juin 2023 à 12 heures

Commission des finances

Mardi 13 juin 2023

À 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Fonds Marianne – Audition de M. Mohamed SIFAOU, directeur des opérations de l'Union des Sociétés d'Éducation Physique et de Préparation Militaire (USEPPM)

À 16 heures

Salle 131

- Examen du rapport de Mme Christine LAVARDE, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n°607 (2022-2023) relatif à l'industrie verte

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 9 juin, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Dominique de LEGGE, rapporteur pour avis, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense

Mercredi 7 juin 2023

À 9 h 45

Salle Médicis

- Examen des amendements au texte de la commission 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 (M. Michel CANÉVET, rapporteur)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : lundi 12 juin 2023, à 12 heures

À 10 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Fonds Marianne – Audition de Mme Marlène SCHIAPPA, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté du 6 juillet 2020 au 20 mai 2022

9601

À 16 h 30

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Fonds Marianne – Audition de Mme Sonia BACKÈS, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la citoyenneté

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 12 juin 2023

À 15 h 30

Salle 216

- Examen des amendements éventuels au texte n° 664 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 505 (2022-2023) relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public, présentée par MM. Marc Philippe Daubresse, Arnaud de Belenet et plusieurs de leurs collègues (rapporteur : M. Philippe Bas)

Mardi 13 juin 2023

À 9 heures

Salle 216

- Examen du rapport pour avis de M. François-Noël Buffet sur le projet de loi n° 712 (2022-2023), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Yves Roux sur le projet de loi n° 607 (2022-2023) relatif à l'industrie verte (procédure accélérée) ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements à l'article 12, délégué au fond, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Vendredi 9 juin 2023, à 12 heures

Mercredi 14 juin 2023

À 10 heures

Salle 216

- Examen des amendements éventuels au texte n° 690 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 554 (2022-2023) visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie, présentée par M. François Patriat et plusieurs de ses collègues (procédure accélérée) (rapporteur : Mme Catherine Di Folco) ;

- Examen, en deuxième lecture, des amendements éventuels au texte n° 692 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 498 (2022-2023), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite (rapporteur : M. André Reichardt) ;

À 10 h 30

Salle 216

- Audition de Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, sur son rapport d'activité pour 2022

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs

Lundi 12 juin 2023

À 15 heures

Salle 6241 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau

- Nomination des Rapporteurs

- Examen des dispositions de la proposition **de loi restant en discussion**

Commission spéciale sur le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique

Mardi 13 juin 2023

À 9 heures

Salle 245

Captation vidéo

- Table ronde des régulateurs, en présence de :

- M. Roch-Olivier Maistre, président ;

- Mme Laure de La Raudière, présidente de l'Arcep ;

- Mme Marie-Laure Denis, présidente de la Cnil

À 15 h 30

Salle 216

Audition de M. Lucas Verney, directeur adjoint du Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN)

Jeudi 15 juin 2023

À 14 h 45

Salle 263

Captation vidéo

- Table ronde des sociétés d'informatique en nuage européennes, en présence de :
- Mme Solange Viegas Dos Reis, directrice juridique et membre du Comité exécutif d'OVHcloud ;
- MM. Guillaume Poupard, directeur général adjoint de Docaposte, et Alain Issarni, directeur général de Numspot ;
- M. Jean-Paul Smets, vice-président d'Euclidia ;
- MM. Thibault de Tersant, directeur général adjoint d'Outscale, secrétaire général de Dassault Systems, et Grégory Abate, secrétaire général adjoint ;
- Scaleway (en attente noms des représentants) ;

À 16 h 30

Salle 263

Captation vidéo

- Table ronde des opérateurs du numérique, en présence de :
- M. Anton'Maria Battesti, directeur des politiques publiques, et Mme Béatrice Oeuvrard, responsable des affaires publiques de Meta France ;
- MM. Frédéric Géraud, directeur des politiques publiques de Google Cloud France, et Thibault Guiroy, directeur des politiques publiques de Youtube France ;
- Amazon (en attente noms des représentants)

Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social tiktok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence

Lundi 12 juin 2023

À 17 heures

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Christophe Deloire, Secrétaire général et Directeur général de Reporters sans frontières (RSF)

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Mardi 13 juin 2023

À 16 heures

Salle 245

Captation vidéo

- Audition¹ de M. Olivier Klein, ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires chargé de la Ville et du Logement

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Jeudi 15 juin 2023

À 9 heures

Salle A67

Captation vidéo

- ° Audition de M. François Braun, ministre de la santé et de la prévention

- Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

À 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mmes Clélia Delpech, sous-directrice du financement du système de soins et Charlotte Masia, cheffe du bureau des produits de santé, à la direction de la sécurité sociale du ministère de la santé et de la prévention

Mission d'information « L'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales »

Mardi 13 juin 2023

À 17 heures

Salle 216

- Examen du rapport d'information

Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mardi 13 juin 2023

À 13 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la Transition énergétique