

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	10011
• <i>Communication</i>	<i>10011</i>
• <i>Mission d'information sur la souveraineté économique - Examen du rapport d'information...</i>	<i>10014</i>
• <i>Sécurité de l'approvisionnement énergétique dans le contexte de la guerre en Ukraine - Audition (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>10037</i>
• <i>Proposition de résolution européenne sur le programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030 – Examen du rapport et établissement du texte de la commission.....</i>	<i>10037</i>
• <i>Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	<i>10045</i>
• <i>Inflation et négociations commerciales – Examen du rapport d'information</i>	<i>10046</i>
• <i>Bilan de la politique de la ville - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>10058</i>
• <i>L'enjeu du nucléaire - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)</i>	<i>10070</i>
• <i>Audition de M. Rodolphe Saadé, président-directeur général de CMA CGM (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>10071</i>
• <i>Proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée pour la période 2023-2027, COM(2022) 57 final – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>10071</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 10073
• <i>Situation en Ukraine – Audition de S.E.M. Étienne de Poncins, ambassadeur de France en Ukraine.....</i>	<i>10073</i>
• <i>Grandes orientations de la politique étrangère américaine - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>10083</i>
• <i>Avenir du corps diplomatique – Examen du rapport d'information</i>	<i>10095</i>
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	<i>10104</i>
• <i>Adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN - Audition de Mme Muriel Domenach, ambassadrice, représentante permanente de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.....</i>	<i>10105</i>
• <i>Audition de Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères</i>	<i>10110</i>

- *Projet de loi autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 10128
- *Audition d'une délégation de la sous-commission sécurité et défense du Parlement européen (sera publié ultérieurement)*..... 10132
- *Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées* 10132

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 10155

- *Mission d'information sur le contrôle des Ehpad – Examen du rapport d'information*..... 10155
- *Désignation d'un rapporteur* 10162
- *Situation des comptes sociaux – Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf Caisse nationale* 10163
- *Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 et situation et perspectives des comptes sociaux – Examen du rapport d'information de la Mecss*..... 10170
- *Variole simienne – Audition du professeur Xavier Lescure, infectiologue à l'hôpital Bichat, de MM. Bruno Coignard, directeur des maladies infectieuses, et François Beck, directeur de la prévention et de la promotion de la santé, de Santé publique France, et du docteur Clément Lazarus, représentant de la Direction générale de la santé* 10179
- *Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion* 10193
- *Présentation du rapport « charges et produits » – Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie*..... 10205

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 10229

- *« Adapter la France au dérèglement climatique et réduire ses émissions pour sauver l'Accord de Paris » - Audition d'experts français du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)*..... 10229
- *Difficultés d'application des dispositions relatives à la continuité écologique prévues par la loi « Climat et résilience » – Audition de représentants de l'Office français de la biodiversité, de la direction générale « environnement » de la Commission européenne, de la Fédération des associations de sauvegarde des moulins et de l'Agence de l'eau Seine-Normandie*..... 10245
- *Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut Conseil pour le climat (sera publié ultérieurement)*..... 10261
- *Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 10261

- *Proposition de nomination de M. Jean Castex par le Président de la République aux fonctions de président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), 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 - Désignation, en application de l'article 19 bis du Règlement, d'un rapporteur* 10262
- *Audition de M. Rodolphe Saadé, président-directeur général de CMA CGM (sera publié ultérieurement).....* 10263

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 10265

- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 – Examen du rapport d'information...* 10265
- *Audition de M. Pap Ndiaye, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.....* 10281
- *Mission d'information sur la situation de la presse quotidienne régionale - Examen du rapport.....* 10303
- *Audition de Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (sera publié ultérieurement).....* 10312

COMMISSION DES FINANCES..... 10331

- *Accueil d'un nouveau commissaire.....* 10331
- *Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et projet de loi de finances rectificative pour 2022 - Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics.....* 10331
- *Rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques et sur l'avis du Haut conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 – Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes et président du Haut conseil des finances publiques.....* 10351
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis.....* 10368
- *Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis.....* 10368
- *Désignation d'un membre du bureau de la commission.....* 10369
- *Désignation d'un rapporteur spécial.....* 10369
- *Questions diverses.....* 10369
- *Contrôle budgétaire – Obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes – Communication – Adoption des recommandations et autorisation de publication du rapport.....* 10369
- *Contrôle budgétaire – Premier bilan du financement des maisons France services – Communication (sera publié ultérieurement).....* 10370

- *Contrôle budgétaire - Intégration d'Expertise France au sein du groupe Agence française de développement -Communication..... 10371*
- *Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 10373*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire 10386*
- *Inflation et pouvoir d'achat - Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la direction générale du Trésor, MM. Éric Chaney, conseiller économique de l'Institut Montaigne, Denis Ferrand, directeur général de Rexecode et Mathieu Plane, directeur adjoint du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques..... 10386*
- *Contrôle budgétaire - Régimes d'assurance vieillesse des agents de la régie autonome des transports parisiens et des marins - Communication..... 10406*
- *Contrôle budgétaire - Dotations d'investissement aux collectivités territoriales - Communication & (sera publié ultérieurement)..... 10414*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 10415

- *Proposition de nomination de M. Bruno Lasserre par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs, 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 – Désignation, en application de l'article 19 bis du Règlement, d'un rapporteur..... 10415*
- *Proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire 10415*
- *Proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne – Examen des amendements au texte de la commission..... 10415*
- *Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 – Audition de M. François Braun, ministre de la santé et de la prévention..... 10417*
- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 – Examen du rapport d'information... 10427*
- *Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire..... 10443*
- *Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 - Examen du rapport et du texte de la commission 10443*

- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 10459
- *« Stages en juridictions » effectués dans les tribunaux judiciaires au cours des mois de mars à mai 2022 – Communication (sera publié ultérieurement)* 10459
- *Audition de M. Bruno Lasserre, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs.....* 10459
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Bruno Lasserre aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs.....* 10468
- *Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid 19 - Examen des amendements au texte de la commission.....* 10470

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 10481

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.....* 10481
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021* 10484
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19.....* 10488

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 25 JUILLET ET À VENIR
..... 10503**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 6 juillet 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

Communication

Mme Sophie Primas, présidente. – Je souhaite commencer cette réunion en vous présentant les premiers résultats de la consultation lancée par notre commission auprès des élus locaux à propos du « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Nous avons ouvert cette consultation le 18 mai dernier après avoir constaté que la mise en œuvre dans les territoires de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience », soulève beaucoup d'interrogations et d'inquiétudes en matière d'urbanisme et de développement économique. Vous l'avez sans doute entendu sur le terrain ces derniers mois. Le président de la commission du développement durable y a été associé pour les aspects qui concerne sa commission.

Cette consultation, qui a duré 40 jours, a été un succès, avec 1 250 contributions, majoritairement issues des communes. Notre étude semble représentative, car nous avons eu des réponses de l'ensemble des territoires – outre-mer compris – et de communes de toute taille, notamment rurales. Je veux d'ailleurs vous remercier d'avoir tous relayé cette étude auprès des élus locaux de vos territoires respectifs. Nous avons également été appuyés par les associations d'élus, notamment l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).

Cette consultation confirme la forte inquiétude des élus, en particulier des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui arrivent en bout de chaîne du ZAN, piloté par l'État et par les régions. Premièrement, ils soulignent le manque d'information qui leur parvient sur les obligations qui s'imposeront à eux. Bien que la plupart aient pu participer à la conférence des schémas de cohérence territoriale (SCoT), prévue par le Sénat pour garantir un dialogue territorial et globalement saluée par les élus, ceux-ci déplorent le manque d'accompagnement par les services de l'État. Les collectivités semblent effectivement bien seules face à la mise en œuvre du ZAN : 72 % des répondants ne s'estiment pas assez informés, bien que 58 % aient reçu une présentation sur le sujet. Alors que les réseaux d'élus locaux sont souvent mentionnés comme appui, seuls 10 % des répondants citent l'aide des services de l'État.

Surtout, et c'est assez inquiétant, seuls 18 % des élus estiment disposer des moyens humains, financiers et techniques pour déployer le ZAN, par exemple pour réviser leurs documents d'urbanisme et revoir leur politique du logement.

Enfin, en tant que premier échelon de proximité et directement responsables envers les habitants, les élus sont en première ligne : 85 % d'entre eux estiment que le ZAN est mal compris, voire rejeté par les citoyens de leurs collectivités. L'acceptabilité sera, comme je l'avais déjà souligné, un vrai sujet démocratique à mesure que le ZAN révélera l'étendue de ses conséquences...

Deuxièmement, si les élus partagent les objectifs environnementaux du ZAN, la méthode retenue par le Gouvernement ne les satisfait pas... et nous non plus, d'ailleurs ! Nous avons déjà alerté plusieurs fois sur ces points : il y a un besoin de souplesse, de territorialisation. Surtout, il faut prendre des décrets en application de la loi, et non en contradiction avec elle...

Je le redis, le désaccord ne porte pas sur les objectifs : plus de 80 % des élus considèrent que la protection des sols, des terres agricoles, de la biodiversité, des espaces, des sites et de l'environnement tient une place importante ou très importante dans les politiques de leur collectivité.

Mais la méthode pêche : c'est la raison pour laquelle 42 % des élus déclarent qu'ils étaient opposés aux mesures de la loi « Climat et résilience ». Un an plus tard, à l'heure de la mise en œuvre concrète de la loi, les élus locaux expriment une forte insatisfaction : seuls 8 % estiment que la méthode « en cascade », selon laquelle la région fixe des cibles qui s'imposeront aux autres collectivités, leur permet de faire valoir leurs spécificités, de garder une marge de manœuvre foncière et d'assurer le développement économique et social de leur territoire.

Bien que la territorialisation obtenue par le Sénat soit vue favorablement, les élus des communes doutent de la capacité des régions et des EPCI à faire la synthèse des intérêts des territoires de leur ressort et à adopter une répartition adéquate, 62 % d'entre eux craignant que la loi n'ait pas un impact équitable sur les différentes collectivités du même EPCI ou de la même région. La mutualisation, déjà prévue par le Sénat au niveau régional, est une piste : 75 % des élus seraient aussi favorables à une mutualisation intercommunale des projets. Encore faudrait-il toutefois que les décrets du Gouvernement sur les projets d'intérêt régional ou national soient conformes à ce que nous avons voté... À ce jour, cette mutualisation n'est pas effective.

Troisièmement, l'absence de tout « modèle ZAN » éprouvé, en termes de financement et d'articulation entre politiques de logement, de développement économique, de fiscalité et de développement durable, est perçue comme un frein majeur.

D'abord, les collectivités devront porter, sur leurs budgets propres, la révision de la majorité des documents d'urbanisme de France – 73 % d'entre eux selon notre consultation. Or, l'État a gelé ses dotations depuis de nombreuses années. Tous ceux qui viennent de terminer des révisions, au prix de longs délais et d'un coût important, seront bons pour recommencer... et ce en payant de leur poche !

Ensuite, pour atteindre leurs objectifs, des communes et EPCI n'auront d'autre choix que de renoncer à des projets engagés de longue date, même lorsqu'ils avaient mobilisé d'importants moyens pour équiper en réseau ou aménager les espaces consacrés à la construction. Ce sera une perte nette pour les collectivités, qui n'auront plus de retour sur investissement et devront bouleverser leur planification locale.

L'inquiétude très forte des territoires ruraux ressort aussi nettement de notre consultation. Leurs élus dénoncent une logique purement comptable. En effet, la moitié environ des communes répondantes accorde seulement entre zéro et cinq permis de construire par an, et un quart pas plus d'un par an ! Comment réduire de 50 % l'artificialisation pour elles ? Ce serait un quasi-gel de toute constructibilité. Au niveau global, les 1 162 communes

répondantes, soit 3 % des communes françaises, déclarent devoir rendre inconstructibles des surfaces dont le total équivaut à celle de Saint-Étienne ou de Toulouse.

C'est un véritable enjeu : la méthode retenue et le saut quantitatif font craindre aux élus un creusement des inégalités et de la fracture territoriale entre aires urbaines en croissance et ruralité en déclin, ce qui pourrait entraîner une crise d'acceptabilité auprès des élus comme des citoyens, alors même que l'objectif est partagé par une grande majorité des élus.

Enfin, ces derniers restent peu convaincus que le recyclage foncier et la renaturation pourront, seuls, permettre d'atteindre le ZAN : 45 % estiment que cela ne suffira pas. Beaucoup nous rappellent que les territoires urbains disposent, en général, d'un gisement de foncier artificialisé historiquement plus important, et donc d'un plus grand potentiel « net » que les territoires très largement agricoles.

Or, 77 % des élus estiment d'ores et déjà que le foncier mobilisable est rare sur le périmètre de leur collectivité. L'impact anticipé sur les prix est donc important, et un tiers des maires estiment que leur politique du logement en sera négativement impactée. Cela n'aidera pas à atteindre nos objectifs de résorption de la crise du logement...

À l'heure de la réindustrialisation et de la revitalisation des centres-bourgs, 67 % des élus estiment enfin que les objectifs de la loi « Climat et résilience » ne sont pas conciliables avec le développement économique de leur collectivité : c'est inquiétant et cela témoigne de la vision en silo qui prévaut depuis longtemps sur ce sujet.

Je pense, mes chers collègues, que ces résultats confirment que nous avons eu raison de nous mobiliser fortement sur ce sujet du ZAN. Les élus nous disent être en attente du Sénat. Nous espérons pouvoir présenter rapidement des propositions concrètes pour les réconcilier avec la lutte contre l'artificialisation et améliorer la situation. Au-delà de nos propositions, nous devons continuer à interpeller le Gouvernement pour qu'il prenne ses responsabilités : on n'impose pas des objectifs sans se soucier de leur mise en œuvre concrète et de leur compatibilité avec les autres politiques publiques...

M. Christian Redon-Sarrazy. – Quelques mots sur le blocage complet des permis de construire sur les territoires hyper-ruraux : certains maires se trouvent aux abois, car ils se voient imposer la fin de toute nouvelle construction. C'est un problème de développement économique qui en entraîne d'autres en cascade, je pense notamment à l'école et au renouvellement des générations.

C'est le résultat de la mauvaise application d'un objectif pourtant partagé : il faut l'adapter aux particularités de ces territoires.

M. Joël Labbé. – Cette consultation démontre qu'il faut adapter les politiques aux territoires ruraux. La renaturation est une nécessité, tout comme la réhabilitation du logement non occupé, mais cela ne suffit pas à mon sens.

Urbanisme et logement sont liés. Les territoires littoraux, notamment en Bretagne, ont vu les prix flamber, avec plus d'une moitié de résidences secondaires alors que nos jeunes couples ne peuvent plus accéder au logement. Il faut intégrer ce sujet à l'étude.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le sujet a effectivement beaucoup été évoqué par les élus répondants, même s'il n'est pas développé dans la synthèse.

Mme Sylviane Noël. – Où en est l'action que nous avons envisagée sur les décrets d'application ?

Par ailleurs, je vous invite à consulter le rapport d'information produit par la commission des finances sur le modèle économique du ZAN, très intéressant.

Mme Sophie Primas, présidente. – Concernant ladite action, en tant que sénateurs, nous ne disposons pas de « l'intérêt à agir » pour un recours devant le Conseil d'État. Nous avons toutefois sensibilisé l'AMF, qui a déposé un recours il y a quelques jours de cela.

Jean-Baptiste Blanc, qui a travaillé sur le « ZAN » dans le cadre des travaux de notre commission sur la loi « Climat et résilience », continue à le faire au sein de celle des finances, avec le rapport d'information sur le financement du ZAN qu'il a présenté la semaine dernière et que vous avez mentionné.

Comme l'évoque Joël Labbé, pour lutter contre l'artificialisation, il faut réaménager et réenchâter les villages et centres-bourgs en rénovant des logements vétustes et en accompagnant au-delà de ce que fait l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) par des dispositifs financiers : pas de revitalisation sans moyens, surtout pour des villages. Le fonds Friches, qui a été un succès, demeure insuffisant.

M. Laurent Somon. – Les préfetures, dont celle de la Somme, agissent fortement pour expliquer le ZAN auprès des élus, obérant la participation des parlementaires. À la suite d'un courrier de ma part, la préfète de mon département a accepté d'associer les parlementaires à la présentation des aspects négatifs du ZAN, mais à partir de septembre, soit un délai très court.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie pour vos interventions. Nous ouvrons là un sujet qui appellera de futurs travaux.

Mission d'information sur la souveraineté économique - Examen du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Nous avons le plaisir de vous présenter aujourd'hui, avec Amel Gacquerre et Franck Montaugé, les conclusions de nos travaux sur la souveraineté économique. Nous espérons que ces conclusions ne seront pas une fin, mais un début, et que nos cinquante propositions seront traduites en actions concrètes.

Cette mission d'information s'inscrit dans la suite directe de nombre de nos travaux de ces derniers mois. Au plus fort de la crise liée à la Covid-19, notre commission s'était fortement mobilisée pour faire remonter les difficultés de nos territoires, qu'il s'agisse de se procurer des masques pour que les entreprises continuent leur activité ou de garantir la continuité de l'approvisionnement en matériels de santé. En 2019, je vous avais présenté un rapport sur les Chantiers de l'Atlantique, qui soulevait déjà des enjeux d'indépendance technologique et de souveraineté économique. Notre collègue Laurent Duplomb avait également rendu en 2019 un rapport remarqué sur la pénétration croissante des produits agricoles importés en France, qui mettait en péril notre souveraineté alimentaire.

Avec ce nouveau rapport, nous avons souhaité aller plus loin. Lors de la crise liée à la Covid-19, tout le monde se félicitait d'une « prise de conscience » de nos dépendances et le Gouvernement avait juré d'y remédier à grands coups de milliards d'euros. Nous avons pourtant découvert d'autres dépendances à l'occasion du conflit entre l'Ukraine et la Russie. Un grand nombre de nos vulnérabilités demeurent méconnues, voire ignorées. Ce manque de prospective nous a conduits à nous intéresser à l'ensemble de l'économie, au-delà donc des masques et des semi-conducteurs. De même, nous n'avons pas évoqué uniquement la relocalisation industrielle ou l'approvisionnement en gaz ou en pétrole, mais bien l'ensemble des secteurs de production nécessaires à notre souveraineté et à notre indépendance nationale.

Notre constat est alarmant. Nous terminons ces travaux avec des exemples concrets et multiples d'une perte de souveraineté généralisée. Elle frappe nos productions traditionnelles, mais menace aussi notre capacité à nous placer à la pointe de l'innovation. Elle touche les usines, mais aussi les hommes et femmes qui les font tourner, leurs technologies et même les compétences disponibles. Elle frappe nos réseaux de télécommunication, notre approvisionnement en énergie, nos intrants et notre production agricole. Elle se traduit notamment par l'affaiblissement de notre politique commerciale et par une plus grande vulnérabilité de nos entreprises à l'international.

J'en profite pour souligner que notre posture n'est ni celle d'un repli national ni celle d'une remise en cause du bien-fondé d'échanges mondialisés. Souveraineté n'est pas autarcie, loin s'en faut. Une France souveraine, c'est une France qui peut conduire une politique économique qui ne soit captive ni d'une autre puissance ni d'un déclin inexorable qui nous contraint. Mais pour cela, nous avons besoin de nos partenaires commerciaux : la France ne produira jamais tout et ne saura jamais tout inventer seule. Nous avons besoin de l'Union européenne et de nos voisins pour être en mesure de rivaliser avec d'autres blocs économiques et pour construire un marché intérieur qui pèse et qui puisse exporter ses normes et ses valeurs, notamment sociales.

Depuis le début de l'année, nous avons conduit une quarantaine d'auditions d'économistes et de chercheurs d'institutions françaises et européennes. Nous étions aussi particulièrement attachés à aller chercher l'information à la source et à nous appuyer sur des exemples concrets : nous avons ainsi organisé plusieurs tables rondes de fédérations industrielles et d'acteurs agricoles ou énergétiques, pour recueillir des témoignages de première main de nos acteurs productifs.

Nous avons souhaité, à l'issue de nos travaux, présenter une feuille de route concrète pour reconstruire la souveraineté économique de notre pays. Nous n'avons pas voulu nous contenter d'un constat, mais au contraire concentrer nos efforts sur des solutions opérationnelles. De l'ensemble des pistes que nous avons étudiées sont ressorties cinq thématiques principales : assurer l'approvisionnement de notre économie, développer nos infrastructures énergétiques et numériques, investir dans les métiers et les compétences de demain, rééquilibrer notre politique commerciale et protéger nos entreprises tout en les ancrant au territoire.

Nous allons donc vous présenter aujourd'hui cinq plans de souveraineté thématiques, qui doivent être déployés rapidement et avec volontarisme pour enrayer au plus vite notre dépendance croissante. Nous savons que nous ne passerons pas en un instant du jour à la nuit : il faudra agir vite pour que les effets prennent corps petit à petit. Il ne suffit pas, en effet, de mettre la souveraineté à toutes les sauces dans les intitulés des ministères pour inverser la tendance...

M. Franck Montaugé, rapporteur. – La crise liée à la Covid-19 et l’interruption momentanée de nos échanges mondiaux qu’elle a entraînée ont démontré qu’une France désindustrialisée ne pouvait réagir dans une situation dégradée. Les conséquences de l’agression russe de l’Ukraine confirment cet état de fait.

La science économique, appuyée sur le *big data*, doit armer notre pays avec des processus de *stress tests* pour les filières stratégiques ou vulnérables en termes d’approvisionnement en intrants. Nous devons nous appuyer sur cette technique scientifique pour évaluer régulièrement notre résilience économique. La part de l’industrie dans le PIB a été divisée par deux depuis 1974 : il est aujourd’hui plus évident que jamais que notre pays ne sait pas produire un grand nombre de biens nécessaires. Nous avons laissé tomber notre industrie : notre responsabilité collective est de la rebâtir en l’adaptant aux enjeux de la transition et sur la base de la durabilité. C’est là que se joue la compétitivité française dans le monde de demain. Nos travaux ont en outre révélé que même ce qui était encore produit en France dépendait en grande partie d’approvisionnements étrangers : 40 % de nos intrants industriels sont importés, contre 29 % il y a 20 ans. Notre balance commerciale en souffre : 900 produits importés génèrent 80 % du déficit commercial croissant de la France. Ce cercle vicieux est incompatible avec notre indépendance nationale.

Notre compétitivité est également mise à mal par le prix des composants de certains produits, faussés par un défaut de réciprocité des normes et par l’impact du changement climatique, au désavantage de nos producteurs. Je ne partage pas du tout l’enthousiasme gouvernemental s’agissant du bilan de la présidence française du Conseil de l’Union européenne (PFUE) : le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières ne règle presque rien pour les producteurs français, sauf pour les grandes filières du ciment, de l’acier, de l’aluminium, de l’électricité et des engrais. L’ajustement doit se faire sur les produits intermédiaires ou finis, faute de quoi notre déficit continuera de se creuser : on anticipe 7 % de dégradation supplémentaire pour les exportations de l’Union européenne si le mécanisme actuel est maintenu. Durant sa montée en charge, nous préconisons donc le maintien des quotas gratuits.

Nous demandons aussi, pour les grands accords de commerce, une évaluation publique et une ratification du Parlement, ainsi que la traduction concrète de l’ambition gouvernementale de « clauses miroirs » dans les traités et un meilleur contrôle des importations.

L’Union européenne (UE), et en particulier la direction générale de la concurrence (DG COMP), doit urgemment tirer les conséquences du fait que l’UE est isolée dans sa fixation d’une politique de concurrence aussi stricte, dont seuls les États-Unis et la Chine bénéficient. Réveillons-nous en musclant l’instrument européen relatif aux marchés publics internationaux (IPI) pour plus de réciprocité.

Nous sommes aussi exposés à des ruptures d’approvisionnement mettant à l’arrêt des productions nationales. C’est paradoxal : certaines dépendances flagrantes sont connues depuis longtemps, comme pour le paracétamol, dont la France importe 80 % des principes actifs. C’est aussi le cas des métaux, en raison de la fin de l’exploitation minière et du déclin de la sidérurgie française. Aucune politique de réindustrialisation ciblée n’a pourtant été jusqu’ici mise en œuvre. Malgré ces dépendances, le Gouvernement avoue aujourd’hui n’avoir aucune idée de l’étendue du phénomène. Ce n’est qu’en 2020 qu’une étude, à ce jour inaboutie, a été conduite sur la vulnérabilité de nos approvisionnements industriels.

Si la crise de la Covid-19 n'avait pas eu lieu, nous aurions continué comme avant sur la pente du déclin. Cela interroge notre Nation sur sa capacité à se regarder en face et à tirer les leçons de ses errements : il est plus que temps de réagir. Nous attendons du Gouvernement des politiques claires : notre rapport recommande une cartographie des dépendances de notre industrie, en lien avec les filières et qui prend en compte le caractère critique de nos intrants. Il faudra aussi mieux recueillir et exploiter les données relatives aux échanges des entreprises françaises et européennes.

Ensuite, il faut repenser les stratégies d'achat à l'échelle des filières et améliorer la diversification des sources. À produits identiques, la France est plus dépendante que les autres pays de l'UE : il y a là un potentiel de diversification à exploiter. Il faut aussi favoriser les démarches d'achats en commun, pour donner plus de poids aux entreprises françaises dans les négociations avec leurs fournisseurs, et encourager les contrats de long terme. Par ailleurs, il faut inciter à la constitution de stocks en modifiant la fiscalité. L'État pourrait également soutenir ou abonder l'investissement des acteurs français dans des fournisseurs stratégiques à l'étranger.

À défaut, il faut favoriser la réindustrialisation en France par des aides et par des accompagnements adaptés. En effet, c'est bien de réindustrialisation ciblée qu'il s'agit, s'appuyant sur la cartographie de nos dépendances. Or, nos auditions montrent que le ciblage et le pilotage des aides sont déficients. Si les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) sont une piste prometteuse, ils sont trop rigides, avec des moyens insuffisants. Il faut en faire des outils de reconquête industrielle, au sein desquels le Gouvernement doit défendre les intérêts de l'industrie française : certains choix récents d'implantation d'usines ne sont ainsi pas à notre avantage.

Enfin, nous recommandons d'accentuer l'effort de recyclage des filières. Sobriété et réutilisation sont des leviers de diminution de la dépendance, de captation de valeur et de réduction de l'empreinte environnementale. La durabilité doit être au cœur des transformations et du développement de l'appareil productif national et européen. Elle conditionne la souveraineté de demain.

Nous avons également souhaité faire deux « focus » : l'un sur l'approvisionnement en métaux, l'autre sur notre secteur agricole.

Les métaux seront une ressource absolument essentielle pour les décennies à venir, en particulier pour la transition énergétique. Comme nous l'avait dit Philippe Varin, ancien président du conseil d'administration de Suez et chargé d'une mission sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie en matières premières minérales, notre consommation en cuivre, en aluminium, en acier ou en terres rares sera démultipliée d'ici quelques années à peine.

Pourtant, du point de vue de nos politiques, cela n'a pas été pensé : notre pays, en dehors de la Nouvelle-Calédonie et de la Guyane, n'extrait quasiment plus de minerai, à l'inverse de certains de nos partenaires européens. Notre économie, dépendante des importations, subit déjà de plein fouet la hausse des cours, par exemple 60 % en un an pour l'aluminium, et les pénuries. Notre dépendance aux pays producteurs va de 70 % à 100 % pour le cobalt, les terres rares et le lithium.

Nous formulons donc des propositions spécifiques à l'approvisionnement en métaux critiques. Tout d'abord, il nous faut mieux connaître nos propres ressources en réalisant enfin l'inventaire actualisé de notre sous-sol, comme l'a promis le Gouvernement.

Les dispositifs de soutien à l'investissement et à la R&D dans le secteur doivent être musclés et un financement durable des projets miniers proposé. Dans le prolongement de la réforme du code minier, que nous avons votée après dix ans d'attente dans la loi Climat-Résilience, il nous faut accélérer la délivrance de permis miniers, tout en promouvant une approche durable de la mine dans la taxonomie européenne afin d'établir des standards sociétaux, sanitaires et environnementaux ambitieux.

Concernant l'approvisionnement agricole, la situation est en apparence, mais en apparence seulement, moins inquiétante : la France reste un exportateur net de produits agricoles, et notre taux d'auto-alimentation alimentaire est élevé. Cependant, cet avantage historique s'érode d'année en année et pourrait bientôt remettre en cause notre capacité à nourrir les Français. Tout d'abord, la pénétration des importations est, là aussi, croissante : nous mangeons chaque semaine l'équivalent d'un jour et demi de repas importés. La surface agricole s'est réduite de 7 % depuis 1988 et la taille du cheptel a baissé de 22 % depuis 2000. Le renouvellement des générations n'est pas garanti, alors qu'un quart des exploitants agricoles avait plus de 60 ans en 2020. En conséquence, notre production agricole stagne désormais, voire baisse, et notre solde commercial avec les pays de l'UE se dégrade.

Or, cela est contradictoire avec un contexte mondial de « réarmement agricole » et de hausse des besoins alimentaires. L'Europe est l'un des seuls continents à avoir affaibli son agriculture en limitant les budgets de la politique agricole commune (PAC). De plus, notre agriculture dépend pour 60 % de sa valeur ajoutée d'importations de produits intermédiaires. C'est le cas des engrais, des produits phytosanitaires et de l'alimentation animale, mais aussi des équipements de récolte et de plusieurs vitamines ou ferments pour l'industrie agroalimentaire.

Nous formulons donc certaines recommandations, à commencer par l'établissement d'une stratégie de résilience de la chaîne alimentaire en cas de crise, qui peut aller jusqu'à la constitution de stocks stratégiques. Nous appelons aussi à rééquilibrer la stratégie agricole européenne, afin de mieux prendre en compte les exigences qualitatives des Européens et les enjeux quantitatifs de souveraineté alimentaire.

Il est également crucial de renforcer la transparence sur l'origine des produits agricoles et d'assurer la réciprocité des normes avec nos partenaires commerciaux. La PFUE n'a fait ici que discourir. Le ciblage des aides agricoles, à l'investissement notamment, doit en outre être orienté en priorité vers les productions les plus menacées par les importations et dont le potentiel productif national est encore insuffisamment exploité.

Enfin, nous recommandons de renforcer le plan protéines végétales, intrant critique s'il en est, et de publier enfin le plan Eco'Azot pour accompagner les agriculteurs.

La mission d'information a aussi mesuré la complexité de la gouvernance des projets industriels d'avenir : les industriels eux-mêmes sont confrontés à de multiples interlocuteurs et guichets. Nous préconisons une simplification. Il faut revoir l'accompagnement des projets et leur évaluation *in itinere* et *ex post*, peut-être en adaptant les méthodes ayant fait leurs preuves dans d'autres pays.

N'oublions pas non plus le levier que constituent les territoires pour le développement industriel de la France. Les régions et les écosystèmes territoriaux doivent être confortés dans notre réindustrialisation.

Je formule le vœu que notre commission contrôle et évalue régulièrement les politiques économiques au regard des propositions de notre rapport, dont je remercie notre présidente pour l'initiative.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Notre deuxième plan porte sur les infrastructures énergétiques et numériques, qui sont essentielles à notre activité économique et à la vie de la Nation.

Le constat qui se dégage de nos travaux est que nos infrastructures sont fragilisées : tantôt vieillissantes, tantôt trop modestes et inadaptées aux enjeux futurs, il arrive aussi qu'elles nous placent directement en situation de dépendance.

Concernant les infrastructures énergétiques, nous avons souhaité approfondir deux thématiques : la filière nucléaire et le stockage de l'énergie.

La situation du mix énergétique français est désormais bien connue : notre recours encore élevé aux énergies fossiles, qui représentent 62 % de notre consommation, perpétue notre dépendance aux importations. Alors que l'Union européenne s'engage désormais en faveur d'une réduction de notre recours aux hydrocarbures russes, la production énergétique autonome que nous assure notre parc nucléaire, qui fournit 69 % de notre production électrique, est plus que jamais nécessaire. La filière nucléaire française est un levier de sécurisation de notre approvisionnement énergétique et de compétitivité pour nos entreprises, mais aussi, aux côtés des énergies renouvelables, un levier de transition vers une énergie décarbonée.

Cependant, notre rapport démontre que le parc nucléaire est confronté à d'importantes difficultés – ce constat fait désormais consensus. Les indisponibilités sont élevées, la France importe de plus en plus d'électricité depuis quelques années et les prix sont en augmentation. Ces difficultés s'expliquent par différentes décisions récentes, mais aussi par la découverte du phénomène de « corrosion sous contrainte ».

En conséquence, notre système électrique a atteint, l'hiver dernier, un seuil critique, et les difficultés persistent. Selon l'Autorité de sûreté nucléaire, notre système est désormais « sans marge », et ce alors que la consommation d'électricité est appelée à croître de 40 % à 90 % d'ici à 2050 – ce chiffre, il faut le marteler auprès de nos concitoyens ! – et que les réacteurs les plus anciens arriveront en fin de vie au cours de la décennie 2040.

En matière de politique énergétique, nous nous trouvons donc à un carrefour important : des décisions claires doivent être prises, et après discussion, validées par le Parlement. Je remercie à cet égard nos collègues Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau, qui conduisent actuellement les travaux de la mission d'information sur l'énergie et l'hydrogène nucléaires. Mes chers collègues, vous avez appelé à une telle clarté dès votre rapport d'étape de mars et proposerez dans quelques jours un plan d'action complet.

Pour notre part, nous formulons plusieurs recommandations.

Premièrement, si nous voulons passer les pics des quatre ou cinq hivers à venir, il faut impérativement garantir notre approvisionnement en électricité, ce qui nécessite de

promouvoir les économies d'énergie et de recourir à l'ensemble des flexibilités possibles. Il faudra aussi répondre rapidement aux difficultés actuelles du parc nucléaire. Des mécanismes de régulation européens devront être mis en place pour enrayer la crise gazière.

Deuxièmement, il faut fixer un cap clair en faveur de l'énergie nucléaire. Nous pensons qu'il est nécessaire, à cette fin, de s'affranchir de la limitation à 50 % en 2035 de la part du nucléaire dans la production d'électricité, qui, inscrite dans la loi, est devenue un totem, alors que s'amorce une électrification massive de notre économie et de nos usages.

Troisièmement, nous souhaitons que le financement et la réalisation des réacteurs nucléaires soient garantis ; offrir une telle visibilité est indispensable si l'on veut que le cap soit tenu. Il nous faudra, dans le cadre d'un débat parlementaire ouvert, choisir un modèle de financement adapté, limitant l'impact sur les prix pratiqués auprès des entreprises et des ménages sans mettre en danger le groupe EDF. La taxonomie verte doit en outre reconnaître pleinement l'énergie nucléaire comme énergie décarbonée, ce qui suppose de lever les verrous persistants – nous devons probablement, sur ce point, ferrailer avec nos amis allemands.

Il faut par ailleurs accorder une attention particulière à l'effort de « fermeture du cycle » en favorisant la recherche sur le recyclage et les évolutions technologiques.

Si la filière nucléaire est un enjeu majeur de notre souveraineté énergétique, désormais bien identifié, nous nous sommes également penchés sur un autre aspect moins souvent évoqué : le stockage de l'énergie.

Le déploiement des énergies renouvelables, que nous appelons à accélérer, nécessitera de disposer de capacités de stockage adaptées, car c'est là le garant de la flexibilité du système.

Notre infrastructure de stockage repose actuellement en très grande majorité sur le stockage hydraulique, grâce à nos nombreuses installations hydroélectriques. Plus récentes, les installations de stockage « hors hydraulique » sont beaucoup plus modestes. Il faut donc, pour soutenir le développement du renouvelable et assurer la flexibilité du système, que la France augmente sa capacité de stockage, par batteries électriques et par batteries à hydrogène notamment. Des efforts sont engagés au niveau européen sur ces deux thématiques, *via* des textes législatifs et des initiatives concrètes comme les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). Mais nous estimons qu'il faut aller plus loin et plus vite, en utilisant une palette d'outils.

Nous recommandons de modifier notre planification énergétique pour y intégrer pleinement l'enjeu du stockage, encore trop peu présent dans notre législation. Un cadre juridique du stockage doit aussi être mis en place, tant à l'échelon français qu'à l'échelon européen, afin notamment d'encourager le réemploi des batteries et de garantir la neutralité technologique de l'hydrogène. Je vous proposerai d'ailleurs bientôt, mes chers collègues, de visiter l'usine Refactory de Flins, où les activités d'assemblage vont laisser la place au stockage d'énergie et au recyclage.

Il faut, parallèlement, continuer à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, en simplifiant les normes, en associant les élus locaux, en maintenant, voire en étendant, les différentes aides existantes. Quant aux objectifs relatifs à l'hydroélectricité, au biogaz et aux biocarburants, ils doivent être relevés dans le cadre de la prochaine loi quinquennale.

Nous avons également étudié nos infrastructures numériques et de télécommunications. Deux enjeux sont apparus extrêmement saillants : celui du financement de nos besoins croissants en matière de consommation de données, donc de capacité des réseaux, et celui de l'indépendance et de la résilience desdits réseaux.

Nous sommes partis d'un premier constat : l'investissement dans les réseaux de télécommunications terrestres est majoritairement assumé par les opérateurs. Ceux-ci ont déjà multiplié par deux leurs investissements au cours de la dernière décennie. Pour répondre à l'évolution de la consommation de données, qui sera multipliée par cinq d'ici à 2030, il est estimé que 10 milliards d'euros supplémentaires devront être mobilisés chaque année.

À y regarder de plus près, toutefois, plus de 50 % du trafic internet en France provient de cinq entreprises uniquement, au premier rang desquelles Netflix, Google, Facebook et Amazon. Principales bénéficiaires de l'augmentation du trafic, celles-ci ne participent pourtant aucunement au financement de l'investissement dans les réseaux – c'est bien souvent la puissance publique qui, *in fine*, assume cette charge.

Nous recommandons donc que soit mise en place au niveau européen une contribution des grandes plateformes du numérique au financement des réseaux, c'est-à-dire une forme de « droit de péage », et que le rôle de contrôle de ce dispositif soit confié à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (Orece).

Notre deuxième constat est que le trafic internet mondial repose à 99 % sur les câbles sous-marins de télécommunications. Ces infrastructures sont aujourd'hui absolument incontournables. Pourtant, elles appartiennent désormais principalement aux grandes entreprises américaines du numérique, Facebook et Google notamment, et non aux États. Cette situation est source de nombreuses vulnérabilités : protection des données de nos entreprises et de nos concitoyens, risque géopolitique, risque pour la neutralité d'internet, risque d'isolement pour nos territoires ultra-marins.

Nous préconisons donc que des travaux soient engagés visant à constituer, à terme, un réseau indépendant de câbles sous-marins reliant les pays de l'Union européenne, dont la France, entre eux, afin d'améliorer la résilience de nos télécommunications. Nous attirons également l'attention du Gouvernement sur la nécessité de simplifier la procédure de pose de câbles et de création de stations d'atterrissage destinées à les relier aux réseaux terrestres.

Notre troisième constat est celui d'une perte de souveraineté concernant nos données, celles-ci étant très majoritairement localisées sur le sol des États-Unis – 80 % des flux générés par les internautes français y sont stockés. Pour endiguer à la source notre dépendance aux États-Unis, il ne suffit donc pas de contrôler les câbles terrestres et sous-marins : il faut aussi maîtriser le stockage des données. Nous proposons donc de rendre obligatoire la localisation des données à caractère personnel des citoyens et des entreprises européens sur le territoire de l'Union européenne, proposition déjà défendue à plusieurs reprises par le Sénat, mais à propos de laquelle le Gouvernement fait pour le moment la sourde oreille.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Merci, madame la présidente, d'avoir pris l'initiative de constituer cette mission d'information, à laquelle les événements des derniers mois ont donné une tournure nouvelle.

Notre troisième plan, que je suis heureuse de vous présenter, porte sur les compétences et les métiers de demain. Si nous voulons rester une terre d'innovation et de leadership technologiques, si nous voulons réindustrialiser et assurer notre autonomie, il est impératif que nous conservions un vivier de compétences et de savoir-faire sur le sol français.

Pour ce qui est des métiers industriels, le constat est très inquiétant. Aucune visite d'entreprise ne se passe désormais sans que soit évoquée la pénurie de main-d'œuvre et d'expertise dans de nombreux domaines. Nos auditions auprès des industriels ont révélé un niveau rarement atteint de difficultés de recrutement, ainsi qu'une disparition de certains savoir-faire. Nous savons par exemple que la filière nucléaire a souffert d'une perte de compétences considérable qui complique l'entretien des installations et la construction de nouveaux réacteurs. Mais ce phénomène touche en réalité l'ensemble des métiers industriels.

Cette situation compromet, dès maintenant, notre capacité à produire en France, et pourrait pousser à la délocalisation. Elle met aussi en péril notre croissance de demain, notre capacité d'innovation et notre faculté à répondre aux défis des grandes transitions écologique, énergétique et numérique qui s'imposent à nous.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

La désindustrialisation de notre pays a laissé de profondes traces : en 1975, 5,4 millions de personnes étaient actives dans l'industrie, soit un actif sur quatre, contre 2,9 millions actuellement, soit un actif sur dix. Le lien entre la population et les métiers industriels s'est distendu ; l'image de ces métiers a souffert. De surcroît, la pyramide des âges est vieillissante. Dans ces conditions – de nombreux départs et une faible attractivité –, notre tissu industriel a été fragilisé.

Plus inquiétant, nos auditions ont démontré que nos systèmes d'éducation et de formation ne sont plus adaptés. Nos performances dans les enseignements scientifiques sont insuffisantes et les effectifs des lycées techniques ont baissé de près de 10 % en seulement vingt ans. Surtout, nous nous alarmons de la quasi-disparition de certaines filières de formation initiale, jusqu'à la désertification, ou presque, de l'offre. Bien que nous manquions cruellement de soudeurs, par exemple – c'est bien connu –, la formation initiale a quasiment disparu. La formation aux compétences numériques – cybersécurité, *big data*, *cloud*, intelligence artificielle, etc. – est elle aussi insuffisante, quand les besoins sont immenses et croissants.

Il nous faut donc réagir vite, car l'enjeu est de taille. En 2021, 50 % des métiers en tension sont des métiers industriels, et 70 000 postes ne sont pas pourvus dans l'industrie française. Jusqu'à 65 000 emplois supplémentaires seraient en outre créés dans le secteur d'ici à 2030, car on anticipe une hausse de la part de l'industrie dans le PIB français à l'aune de la « réindustrialisation » et des transitions environnementale et numérique, lesquelles, toutefois, ne se feront pas sans les compétences afférentes. La compétition internationale s'intensifie pour ces savoir-faire recherchés : les entreprises que nous avons entendues nous expliquent qu'elles perdent certains employés au profit d'entreprises américaines ou asiatiques, voire de concurrents européens qui n'hésitent pas à les débaucher. Notre pays, connu pour la qualité de sa recherche et de son éducation universitaire, est une cible de choix.

Pour enrayer cette dynamique de perte de compétences et recréer une base solide sur laquelle appuyer les efforts de reconstruction de notre souveraineté économique, nous formulons plusieurs recommandations.

Il faut tout d'abord, dès l'école, consacrer davantage de moyens à l'apprentissage scientifique, à la prévention du décrochage scolaire et, surtout, à l'information autour des métiers de l'industrie. Pour mieux « faire entrer l'industrie dans l'école et l'école dans l'industrie », nous recommandons stages en entreprise industrielle, projets collaboratifs ou présentations de métiers en classe.

Nous souhaitons, ensuite, que soit menée à bien une « grande revue » de notre offre de filières et de diplômes afin d'identifier et de combler les carences et de réorienter les moyens vers les compétences et métiers stratégiques. Les filières industrielles ont un rôle important à jouer en matière de structuration de l'offre. Un effort particulier doit être engagé concernant les secteurs de l'électronique, de la métallurgie, du nucléaire, de l'agroalimentaire et du numérique. Il nous semble aussi que le ministère chargé de l'industrie devrait se voir confier le pilotage de l'enseignement technique et professionnel, comme c'est le cas pour le ministère de l'agriculture en matière d'enseignement agricole.

Enfin, l'apprentissage, très apprécié des entreprises industrielles – il facilite la transmission des compétences et améliore l'attractivité de ces métiers auprès des jeunes –, doit être conforté. À cette fin, il faut non seulement accroître, mais aussi sécuriser le financement de ce dispositif, qui est structurellement déficitaire. Les efforts de développement de l'apprentissage dans les lycées professionnels, où son potentiel reste encore sous-exploité, doivent être approfondis.

Concernant la formation continue, nous formulons deux recommandations.

D'une part, il nous semble pertinent de développer le recours à l'« action de formation en situation de travail » (Afest), qui permet de dispenser des formations sur le lieu même de l'entreprise, sur les machines mêmes qui seront utilisées, non cantonnées, donc, à la théorie. Ce dispositif de transmission des savoir-faire nous paraît excellent, surtout pour ce qui est des PME.

D'autre part, nous recommandons de faire évoluer la formation continue, ainsi que son financement, afin d'accroître son ciblage sur les métiers en tension ou sur ceux qui offrent de fortes chances d'accès à l'emploi. Trop souvent, la formation continue est utilisée pour des actions de formation peu concrètes ou peu en lien avec les besoins réels.

Nous avons également travaillé, plus spécifiquement, sur deux enjeux précis liés aux compétences et aux besoins de main d'œuvre.

Le premier sujet est celui des compétences relatives aux métiers du *cloud* ; en la matière, nous dépendons très fortement, trop fortement, des grandes entreprises américaines du numérique. Ces dernières créent leurs propres certifications privées et octroient des crédits *cloud* aux entreprises. Nous préconisons, dans notre rapport, que l'offre nationale de formation aux métiers du *cloud* soit renforcée *via* la création de diplômes et la structuration en France de filières d'enseignement spécifiques. Nous recommandons que le *Data Act* européen encadre l'octroi de crédits *cloud* et assure la portabilité des données et l'interopérabilité des solutions au profit des clients.

Enfin, nous avons souhaité alerter sur les risques pesant sur le travail saisonnier agricole, qui est absolument nécessaire à notre souveraineté alimentaire et à nombre de nos cultures. Alors que nos producteurs, on le sait, ont de plus en plus de difficultés à attirer des saisonniers, il faut maintenir les dispositifs de soutien existants, comme la mesure

« travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi » (TO-DE), et réduire notre dépendance – il y va aussi de notre compétitivité.

Voilà donc les principaux éléments de notre plan de souveraineté en matière de compétences et de métiers de demain.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – J'ai déjà présenté tout à l'heure le quatrième plan, relatif au rééquilibrage de notre politique commerciale.

Je compléterai mon propos précédent en évoquant à titre personnel deux sujets, que nous n'avons pas traité dans le rapport. Ils conditionnent tant notre compétitivité que notre capacité à adapter nos filières aux enjeux de transition.

Le prix du carbone, premièrement, me semble fixé à un niveau insuffisamment élevé eu égard auxdits enjeux.

Deuxième sujet : les taux d'actualisation, dont le calcul permet aux entreprises de procéder à des décisions d'investissement en arbitrant entre le présent et l'avenir. Je vous signale, pour ce qui est de cette question essentielle, les travaux du professeur Christian Gollier, économiste à l'École d'économie de Toulouse, vous renvoyant en particulier à sa leçon inaugurale dans le cadre de la chaire annuelle du Collège de France « Avenir commun durable ».

Ces deux sujets sont déterminants pour notre capacité future de transformation des filières. Il est d'autant plus intéressant de s'y pencher que le point de vue des entrepreneurs y est central.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Notre cinquième plan vise à mieux protéger nos entreprises. Elles aussi, en effet, font notre souveraineté, en tant qu'elles sont dépositaires de savoir-faire uniques et qu'elles contribuent à la performance globale de notre économie. Dans une économie mondialisée, il est important de distinguer les échanges bénéfiques des comportements prédateurs ou anticoncurrentiels.

Nous avons souhaité explorer quatre thématiques distinctes.

D'une part, nous avons étudié l'impact des législations et sanctions extraterritoriales, c'est-à-dire des mesures prises unilatéralement par des États tiers, qui invoquent leur compétence juridictionnelle pour sanctionner des entreprises françaises ou européennes. Je pense bien sûr aux circonstances du rachat d'Alstom par *General Electric*, mais les exemples sont nombreux – Airbus, Technip, Total – d'entreprises contraintes de se soumettre à de longs procès, de communiquer de nombreux documents et de payer de lourdes amendes – environ 8 milliards d'euros au total pour les entreprises européennes, selon nos estimations.

L'extraterritorialité pose également problème en matière de données : 80 % d'entre elles environ sont stockées sur le sol américain ; or les États-Unis ont voté une loi, le *Clarifying Lawful Overseas Use of Data (Cloud) Act*, qui leur assure un droit de communication de toutes les données hébergées sur leur territoire, voire des données hébergées à l'étranger par des entreprises domiciliées aux États-Unis. Comment, dès lors, garantir notre souveraineté sur les données de nos entreprises, ou encore la confidentialité desdites données ?

Nous formulons à ce sujet trois recommandations.

Il serait opportun, premièrement, de réaliser un chiffrage complet du coût des mesures extraterritoriales pour les entreprises européennes. Un tel travail n'a jamais, jusqu'à présent, été réalisé de manière exhaustive ; il permettrait, selon nous, de créer le « choc de conscience » nécessaire au développement d'une véritable politique de protection en la matière.

Les services de l'État chargés de l'intelligence économique pourraient, deuxièmement, se voir confier la mission d'établir une revue périodique des risques liés à l'extraterritorialité, pour mieux en informer nos entreprises.

Il faudrait par ailleurs renforcer le caractère dissuasif du règlement de blocage, texte européen qui fait effet de « bouclier » pour les entités européennes confrontées à des sanctions extraterritoriales, ainsi que l'instrument anti-coercition en cours de création au niveau de l'Union européenne. En parallèle, nous pourrions continuer à explorer de nouvelles façons de contourner les sanctions illégales, comme cela a été tenté avec le dispositif Instex (*Instrument in Support of Trade Exchanges*), qui n'a certes pas porté ses fruits, mais reposait sur une bonne idée.

En matière de données, il nous semble que la seule véritable solution pour assurer notre souveraineté sur nos données est d'encourager l'émergence de filières européennes et françaises du *cloud*. Nos travaux ont révélé que le dernier projet européen en date, Gaia-X, est inabouti, puisqu'il repose sur des technologies, des logiciels et des acteurs américains. Le lancement d'un PIIEC du *cloud* véritablement autonome serait un signal fort : la souveraineté numérique est aussi une souveraineté industrielle et logicielle.

Le deuxième thème que nous avons étudié est celui du contrôle de l'investissement étranger dans les secteurs stratégiques. Son renforcement, en 2019, dans le cadre de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), est allé dans le bon sens : il vise désormais de nouveaux secteurs et les pouvoirs d'action du ministre en matière de sanction des manquements ont été accrus. Nous avons pu constater néanmoins, à l'occasion de la crise liée à la Covid-19, que le dispositif était encore trop limité : les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques ont augmenté de près de 30 % et des entreprises d'États tiers ont cherché à investir dans certains sous-traitants stratégiques, y compris de petites PME.

Nous formulons, à cet égard, deux recommandations. Il serait souhaitable, tout d'abord, de pérenniser l'abaissement temporaire du seuil de détention déclenchant le contrôle de 25 % à 10 % des droits de vote, afin de disposer d'une maille plus fine pour contrôler les investissements suspects. Ce seuil abaissé doit également concerner les sociétés non cotées, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ensuite, nous préconisons l'ajout de deux nouveaux secteurs à la liste des secteurs stratégiques : les médias dans leur ensemble – pas uniquement la presse écrite – et les infrastructures électorales.

Le troisième thème sur lequel nous nous sommes penchés est le droit de la concurrence, plus précisément le contrôle des concentrations et le contrôle des subventions étrangères. Je serai brève sur ce point car notre commission a déjà rendu plusieurs travaux sur ce sujet – je pense au rapport de notre collègue Alain Chatillon, dont nous nous sommes fait l'écho.

Afin d'améliorer l'articulation entre Autorité française de la concurrence et Commission européenne, nous proposons une forme de « droit de saisine subsidiaire » pour l'autorité nationale en cas de refus de la Commission d'examiner un dossier. Une telle disposition permettrait de combler les « trous dans la raquette ».

Par ailleurs, nous suggérons, pour mieux lutter contre les acquisitions prédatrices, dans le domaine du numérique notamment, d'instaurer une obligation de notification à l'Autorité de la concurrence de certaines opérations à fort montant, y compris quand elles sont situées en deçà des seuils en vigueur. Cela permettrait par exemple de traiter les rachats stratégiques de « jeunes pousses » innovantes, même lorsque celles-ci n'ont pas encore de chiffre d'affaires réel.

Nous appelons une nouvelle fois à approfondir la réforme du droit européen du contrôle des concentrations, pour mieux combiner protection des consommateurs et souveraineté industrielle. Il nous paraît notamment nécessaire de renforcer la vision prospective de la Commission et d'élargir la notion de marché pertinent.

Nous souhaitons en outre garantir un contrôle plus efficace des subventions étrangères d'entreprises européennes, afin de protéger la concurrence sur le marché intérieur où les aides d'État sont interdites. L'Union européenne s'est saisie de la question et examine en ce moment même des textes destinés à mieux identifier et à interdire ces aides étrangères. Nous plaçons pour que les seuils de notification en cours de discussion soient abaissés et pour que ce nouvel outil soit conçu en étroite articulation avec le contrôle des investissements étrangers, et ce au nom de la nécessité de dépasser les analyses en silo et de se donner une image plus fidèle de la réalité.

Le quatrième thème que nous avons étudié dans le cadre de ce plan – cela ne vous surprendra guère de la part du Sénat ! – est celui de l'ancrage territorial de nos entreprises. La France se caractérise par la bonne performance de ses grandes entreprises, souvent très présentes à l'international ; c'est une force. Mais nous savons aussi que le sentiment d'appartenance à un territoire, la proximité avec les salariés et l'ancrage des centres de décision sont des facteurs de durabilité de l'activité d'une entreprise sur le territoire.

Nous évoquons ainsi plusieurs pistes de consolidation des logiques de filière et de territoire – je citerai l'amélioration des relations entre grands donneurs d'ordre et sous-traitants ou le développement du recours au crédit fournisseur. Nous pensons aussi qu'il est souhaitable de tendre vers une représentation plus importante des salariés au sein des instances de gouvernance des entreprises françaises. À cet égard, nous sommes encore loin derrière l'Allemagne ou certains pays scandinaves : les salariés, en France, représentent 10 % à 15 % des membres des conseils d'administration, contre 30 % à 50 % en Allemagne.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Pour terminer, nous souhaitons souligner que l'ensemble des actions que nous pourrions mettre en œuvre collectivement – réindustrialisation, souveraineté alimentaire, filières françaises du *cloud* ou de télécommunications, renforcement de notre politique commerciale – ne fonctionneront que si nous poursuivons, en parallèle, notre effort de compétitivité. Sinon, ce sont des aides publiques qui seront versées dans le vide, pour financer des activités qui ne seront pas viables sur le long terme.

Nous avons donc retracé, dans le rapport, les principaux gisements de compétitivité qui nous semblent toujours exister.

Tout d'abord, il nous faut réconcilier fiscalité et production et préserver la capacité d'investissement. Notre modèle fiscal pèse toujours plus lourdement sur l'industrie qu'ailleurs, malgré l'allègement décidé en 2020. Plus généralement, la dette publique est un sujet de souveraineté, notamment si les taux d'intérêt remontent. Il faut impérativement poursuivre l'effort de rationalisation de l'État et des prélèvements obligatoires, à commencer par la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), unanimement demandée par économistes et parlementaires depuis des années. C'est essentiel pour préserver la capacité d'innovation de nos entreprises.

Par ailleurs, il importe de maintenir un environnement favorable à l'innovation. Il nous faut capitaliser sur nos atouts et préserver les dispositifs comme le crédit d'impôt recherche (CIR) qui ont fait de la France une terre de recherche et développement (R&D), ainsi que de *leadership* technologique. Ces aides sont aussi essentielles pour que nous progressions sur notre compétitivité « hors coût », qui est aujourd'hui notre principal chantier. Il y va du redressement de notre commerce extérieur. Toutefois, nous souhaitons souligner que ces aides doivent être repensées dans une logique d'ensemble, faire l'objet d'une véritable évaluation et être dotées d'une gouvernance plus efficace et plus transparente : l'accumulation des plans France Relance, France 2030, Plan de résilience, Programme d'investissements d'avenir (PIA), Plan d'investissement compétences (PIC), etc... nuit à la lisibilité, pour les citoyens comme pour les entreprises qu'elles doivent aider.

Enfin, il nous faut poursuivre notre œuvre de simplification. La complexité et la multiplicité des procédures administratives restent l'un des boulets au pied de notre économie. L'aménagement économique des territoires, en associant collectivités et État, peut lui aussi être encore amélioré, surtout à l'heure où le foncier va se raréfier avec le plan zéro artificialisation nette (ZAN)... Nous plaidons pour de vraies « *task forces* » locales et une décentralisation accrue de certaines procédures.

Nous vous avons donc présenté, et vous nous pardonnerez la longueur de nos interventions, les principales conclusions de notre rapport. Au total, ce sont cinquante propositions que nous vous avons présentées, réparties en cinq grands plans de souveraineté. Il me semble que nous pouvons tous nous retrouver sur ces recommandations, qui dépassent les clivages partisans, car il y va de l'intérêt général et de notre souveraineté nationale.

Notre intention est que ces plans, que nous avons voulu opérationnels et concrets, puissent être mis en œuvre rapidement, pour répondre enfin en actes aux défis que nous avons identifiés et enrayer cette perte de souveraineté.

Nous nous attacherons donc, dès demain midi, à relayer ces propositions à la presse et au Gouvernement : je vous remercie de ne pas communiquer à ce sujet avant demain midi, afin que les travaux de notre commission puissent trouver l'écho qu'ils me semblent mériter.

Je souhaite dire enfin tout le plaisir que j'ai eu à travailler avec Amel Gacquerre et Franck Montaugé depuis le mois de février, et pour nos échanges toujours fournis et riches.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Notre commission a réalisé un énorme travail. J'espère que le Gouvernement saura écouter bon nombre de nos recommandations, car la situation est gravissime.

Notre balance commerciale manufacturière, notamment au sein de l'Union européenne, connaît une dégradation massive et inédite. La question de la réindustrialisation mérite donc toute notre mobilisation.

Je me permets d'insister sur l'intelligence économique. L'extraterritorialité est l'un des outils qui permettent la prédation. Mais l'intelligence économique, c'est aussi tout un travail de jeu d'influences et de négociations. J'ai déposé une proposition de loi, car la France ne dispose que d'un seul service coordonnateur, situé à Bercy. Il n'est opérationnel que pour un certain nombre de « niches » et concerne essentiellement les grandes entreprises. Or nous constatons de plus en plus de prédatations en direction des PME. Le pays n'est pas correctement outillé en intelligence économique. Cette compétence ne relève certes pas que de l'État, mais celui-ci doit intervenir en coordination avec les collectivités locales.

Sophie Primas a évoqué le CIR. Notre groupe politique ne propose ni sa suppression ni son maintien en l'état. Mais force est de constater qu'il bénéficie surtout à de très grandes entreprises qui délocalisent la R&D, alors que les PME, elles, ne sont pas suffisamment soutenues.

Par ailleurs, lorsqu'une grande entreprise veut délocaliser une activité, elle sait qu'elle va devoir faire face à des manifestations. La parade est alors de gonfler les prix de transfert, car Bercy ne peut pas tout contrôler. Il convient de renforcer la présence des salariés dans les instances de gouvernance, mais également de donner des compétences aux comités d'entreprise (CE) pour pouvoir alerter les autorités en cas de prix de transfert excessifs. Beaucoup d'entreprises déclarées en faillite sont en réalité rentables : elles sont uniquement en déficit à cause du prix de transfert.

Enfin, la dégradation de notre situation est intra-européenne. Le Xerfi – ce ne sont pas des gauchistes ! – vient de publier un rapport montrant que la réalité de la politique dite « de l'offre » n'a rien amélioré. *In fine*, la compétition nous tire vers le bas. C'est donc sur la compétitivité « hors coût » que nous devons mettre le paquet, et pas seulement dans les secteurs de pointe ou la R&D. La théorie française selon laquelle il faudrait être bon dans quelques secteurs et laisser mourir le reste est une grave erreur, dans une situation où la souveraineté se joue sur des créneaux inattendus.

M. Joël Labbé. – Ce rapport d'information est éclairant. Il nous permet de nous faire une idée de notre situation.

Le rapport nous apprend notamment qu'un jour et demi de repas par semaine sont importés : c'est édifiant pour un pays de tradition agricole et alimentaire !

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Et ce n'est pas fini avec la crise que nous traversons !

M. Joël Labbé. – En termes de souveraineté, nous dépendons du soja sud-américain, c'est-à-dire de terres qui devraient servir à nourrir les populations locales. Par ailleurs, 60 % des engrais sont importés. Il est important de travailler sur des alternatives, d'autant que les engrais azotés de synthèse seront interdits à court terme. Le dernier accord de libre-échange concerne l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande : a-t-on besoin d'importer du lait ainsi que de la viande bovine et ovine de l'autre bout du monde ? Nous avons besoin non pas de mesurottes, mais de mesures politiques fortes afin de parvenir à infléchir l'Europe sur la question des accords de libre-échange.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Je demanderai au Gouvernement de présenter devant le Parlement l'accord avec la Nouvelle-Zélande.

M. Bernard Buis. – Je salue le travail de nos trois rapporteurs. Vous avez souligné qu'il fallait développer l'enseignement technologique et professionnel. Avez-vous creusé l'idée de transférer cette compétence aux Régions afin de mieux coller aux besoins des territoires ? S'agit-il d'un sujet tabou ? Avez-vous mené des auditions en ce sens ?

M. Daniel Salmon. – Ce travail nous permet de mettre des chiffres sur nos présomptions. Grâce à vous, nous avons à présent des certitudes !

Il est beaucoup question de souveraineté, terme qu'il faut associer à l'autosuffisance. Nous avons besoin de produire localement, car le marché mondialisé a créé de multiples dépendances. L'Afrique, elle aussi, est complètement dépendante de l'Europe. Ce sont toutes ces dépendances créées par le commerce mondial qu'il faut à présent questionner, sachant que le transport maritime est responsable de 7 % des émissions de gaz à effet de serre.

On parle beaucoup de réchauffement climatique et de biodiversité, mais aussi d'épuisement des ressources naturelles. Or nous sommes face à un véritable défi en ce qui concerne la prospection minière, car nous nous heurtons à des injonctions contradictoires dans la mesure où nous devons aussi protéger la biodiversité. Comment construire cette acceptabilité pour les populations ? À mes yeux, le maître-mot reste la sobriété. Il faut limiter le *turn-over* de tous nos objets du quotidien, qui ont une durée de vie de plus en plus courte : c'est un vrai gâchis en termes d'énergie et de matériaux.

La question de l'énergie est également primordiale. Nous avons devant nous des choix de société. Allons-nous continuer à suivre la voie que nous avons empruntée pendant des décennies ou allons-nous enfin faire le choix d'un développement économique durable ? On sait, par exemple, que le nouveau nucléaire ne sera pas au rendez-vous avant quinze ou vingt ans. Pourquoi ne pas y aller plein pot avec les énergies renouvelables que nous avons la possibilité de développer ? Le nucléaire est une énergie très engageante pour notre société, dans un monde absolument incertain. Ne laissons pas croire aux Français que nous allons demain raser gratis, avec une énergie à profusion.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Tout cela rejoint le rapport que j'ai présenté la semaine dernière avec Vanina Paoli-Gagin au nom de la mission d'information sur le thème de l'excellence de la recherche et de l'innovation, intitulé « Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France ».

Toutes nos auditions le montrent, la formation scientifique est l'un des piliers en matière d'acquisition de compétences pour les métiers de demain. Or l'alerte est unanime : la place des mathématiques dans les formations est insuffisante, ce qui pose un vrai problème pour l'avenir.

Par ailleurs, de nombreux rapports pointent un certain nombre de difficultés en matière d'apprentissage et mettent l'accent sur le dévoiement du système. Le *boom* vers le supérieur, dont se satisfait à grand renfort de communication le Gouvernement, ne répond en rien aux besoins de compétences, notamment dans les postes intermédiaires et dans l'industrie. Soyons attentifs à ce que les flux budgétaires soient bien affectés aux besoins.

Dernier point qui m'interpelle, celui de la formation continue. Je suis inquiet face à la recrudescence des relances téléphoniques orchestrées par les cabinets de marketing au sujet du compte personnel de formation (CPF). La formation continue a souvent évolué en eaux troubles, mais nous sommes aujourd'hui passés à la vitesse supérieure. Je crains que toutes les officines qui se jettent sur les comptes personnels de formation n'aient pas grand-chose à offrir en matière de compétences pour le secteur industriel !

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Nous sommes nombreux à partager votre analyse !

M. Alain Chatillon. – Franck Montaugé a évoqué l'idée de réimplanter la production d'un certain nombre de produits sur notre territoire. Peut-être devrait-il échanger avec Bruno Bonnell, nouveau secrétaire général pour l'investissement, chargé de France 2030, afin d'intégrer également ce point au dossier ?

Pour avoir été pendant quelques années rapporteur spécial de l'Agence des participations de l'État (APE), j'ai toujours été étonné par l'orientation choisie pour les nouveaux investissements. Il y a deux ans, nous nous sommes opposés à la vente d'Aéroports de Paris (ADP), principal aéroport de France. Je vous laisse imaginer, avec la guerre en Ukraine, dans quelle situation nous serions si cet aéroport avait été vendu... Quoi qu'il en soit, on nous parle toujours de réinvestir dans les entreprises contrôlées par l'APE. Nous devrions sans doute ouvrir le débat à de nouvelles pistes afin de réimplanter sur notre territoire un certain nombre de productions. France 2030 et l'APE sont, à mes yeux, deux solutions intéressantes pour investir dans les entreprises étrangères dont nous importons les produits ou pour relocaliser ces activités en France.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Nous avons entendu Bruno Bonnell lors de nos auditions, et évoquons également l'enjeu de l'investissement public.

M. Franck Menonville. – Je salue également le travail accompli. Ce rapport est particulièrement inquiétant. Les recommandations qui y sont formulées pourraient servir de fil conducteur pour nos politiques publiques et constituer une sorte de feuille de route.

La situation dans laquelle nous nous trouvons, sur le plan énergétique ou industriel, est le fruit d'injonctions contradictoires que nous subissons depuis de nombreuses années. Nous payons aujourd'hui les *stop and go* en matière de nucléaire.

Nous sommes aussi sous la menace d'une autre dépendance, celle de la dette publique. Alors que notre endettement explose depuis quelques années, la progression actuelle des taux d'intérêt est un motif d'inquiétude majeur. Être indépendant, c'est aussi avoir les moyens de ses propres ambitions !

Enfin, il importe de promouvoir une politique économique plus décentralisée, avec un renforcement des régions en la matière. Au-delà de l'Agence des participations de l'État, ne pourrions-nous pas entrevoir la création d'un fonds souverain, avec le concours des Régions, pour défendre l'innovation et les investissements d'avenir ?

M. Serge Babary. – Effectivement, le constat est très alarmant. Les propos de nos trois rapporteurs confirment nos inquiétudes.

Je souhaite mettre l'accent sur trois éléments qui pourraient contribuer à une souveraineté financière renforcée.

Premièrement, il faut renforcer la commande publique et soutenir les entreprises innovantes ainsi que les start-up.

Deuxièmement, il importe d'être vigilant sur la question des fonds de pension. Pendant la crise, un tiers des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ont été approchées par des fonds de pension anglo-saxons, qui supposaient qu'elles avaient des difficultés financières. Contre ce type de prédation et pour protéger certains de nos fleurons, nous devons instituer un fonds souverain.

Troisièmement, il faut faciliter l'accès de nos PME aux appels d'offres afin que les attributions n'aillent pas toujours aux grands groupes, parfois étrangers.

M. Daniel Gremillet. – Le travail de nos trois rapporteurs, que je salue, constitue un arrêt sur images grâce auquel nous mesurons le chemin parcouru. Pour autant, ce n'est pas parce que des textes ont été votés, y compris sur l'initiative de notre commission, qu'ils sont mis en œuvre. Il convient d'examiner avec lucidité la situation. La présentation de votre rapport nous a permis d'apprécier l'imbrication entre les différents secteurs.

Par exemple, nous avons fait le choix du tout électrique et du renouvelable. Or, pour produire de l'électricité, nous avons besoin de terres rares. Il importe de mesurer jusqu'au bout les conséquences de nos choix, car il y a du renouvelable qui s'épuise, mais il y a aussi du renouvelable qui ne s'épuise pas – je pense au secteur agricole, forestier ou marin.

Par ailleurs, il faudra bien définir nos priorités. Pour qu'un pays soit indépendant, il faut un plan. Il manque une colonne vertébrale pour les choix stratégiques de notre pays, qui engloberait tous les éléments de notre mille-feuille : État, collectivités, administrations, etc.

Je souhaite par ailleurs mettre l'accent sur notre problème de déficit d'emploi. Il faut mettre un coup de pied dans la fourmilière, alors qu'on nous affirme que le plein-emploi est atteint. Si nous ne prenons pas ce sujet de l'emploi en compte dans tous les secteurs, nous serons toujours en retard.

Au final, ce rapport montre certes qu'il y a beaucoup à faire, mais quand on a ainsi le courage de poser le problème, celui-ci est déjà à moitié réglé. La sagesse de votre travail est de montrer une toile d'araignée faite d'imbrications, face à laquelle nous devons avoir le courage de prendre des décisions. C'est cela qui m'enthousiasme en tant que législateur.

M. Jean-Marc Boyer. – Entre 2000 et 2018, les effectifs des lycées techniques ont baissé de 8 %, alors qu'un quart des heures travaillées dans l'agriculture le sont par des saisonniers : c'est paradoxal. Ces sujets ont été abordés dans la mission sur l'enseignement agricole, qui a fait ressortir des difficultés de communication et d'orientation dans les collèges et les lycées, la nécessité de renforcer l'attractivité et l'efficacité de l'enseignement agricole, et le besoin de réformer l'apprentissage et la formation professionnelle.

La souveraineté alimentaire passera aussi par la réorientation des formations agricoles, avec le triple objectif de produire, transformer et vendre, pour continuer à nourrir nos concitoyens.

Mme Martine Berthet. – Je salue votre formidable travail.

Je souhaite évoquer les fermetures sèches de sites industriels. Alors que les élus locaux trouvent des repreneurs qui n'entrent pas en concurrence avec l'entreprise qui ferme, on n'arrive pas à faire reprendre les sites, qui deviennent des friches, et des salariés à forte technicité restent en plan.

Je reviens également sur les participations de l'État, auxquelles je m'intéresse dans le cadre de mon avis budgétaire sur le compte d'affectation spéciale concerné : le dynamisme actuel est visible, et il faut favoriser une implication plus forte de l'État dans les entreprises stratégiques.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je vous félicite à mon tour pour ce foisonnement de propositions.

Sur la souveraineté numérique, plus de 80 % des données des Français sont hébergées aux États-Unis, car les solutions numériques sont la plupart du temps américaines. Nous n'avons pas assez de solutions françaises : qui utilise Qwant comme moteur de recherche ici ? Je rappelle aussi l'entrée en bourse de Deezer ces derniers jours : je pense que beaucoup de jeunes Français sont plutôt sur Spotify...

Il y a toute une culture à mettre en place. Les exemples récents du *Health Data Hub* et des prêts garantis par l'État, portés par *Amazon Web Services*, ou encore de l'utilisation de Palantir par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), l'illustrent. La localisation est un sujet, mais elle ne résout pas tout. Des *data center* situés en France n'ont guère d'intérêt s'ils appartiennent à Google ou Amazon : il faut des solutions françaises.

Quant au spatial, sujet où l'Europe s'investit, c'est un autre enjeu stratégique, dans la mesure où la plupart des données y transiteront. Nous en reparlerons dans quelques semaines avec le projet de constellation de satellites.

M. Serge Mérillou. – Je salue à mon tour l'excellent travail des rapporteurs.

Je reprends les termes de Franck Montaugé sur la prise de conscience qui a suivi la crise liée à la Covid-19 : elle aura au moins servi à cela. Nous nous sommes ainsi réveillés d'un affaissement en douceur sur de nombreux domaines stratégiques dont la production de médicaments. Dans ce dernier cas, la perte de vitesse est très forte, alors que nous avons beaucoup d'entreprises performantes.

Sur l'agriculture, je m'interroge sur notre naïveté dans l'application des règles européennes. Avec Laurent Duplomb et Pierre Louault, dans le cadre de la mission d'information sur la compétitivité de la « ferme France », nous avons l'impression que notre agriculture avance avec des boulets aux pieds, respectant des règles parfois plus strictes que ce qu'impose l'UE, alors que beaucoup d'autres pays s'en affranchissent, qu'il s'agisse de règles sociales, environnementales ou administratives.

Alors que la consommation mondiale augmente, la production française stagne et l'écart est comblé par nos concurrents. J'entends la notion de sobriété, mais dans le domaine alimentaire, sobriété veut dire être confronté à la faim pour les plus modestes.

Mme Micheline Jacques. – Le mois dernier, lors d'un déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Caraïbes à Cuba, j'ai constaté que de nombreuses entreprises françaises se retirent de ce marché sous le coup des sanctions financières

américaines : la BNP a ainsi dû verser une amende de 11 milliards d'euros, alors que la Société Générale a dû promettre de ne pas investir à Cuba. Des entreprises publiques, comme ADP et la SNCF, se sont retirées. L'Agence française de développement a des difficultés à trouver des entreprises françaises pour répondre à ses appels d'offres. La France livre à Cuba l'équivalent de 10 millions d'euros de blé par an, mais elle a des difficultés à assurer ces cargaisons.

M. Pierre Cuypers. – Merci aux rapporteurs. Nous avons du pain sur la planche !

La Commission européenne a décidé de supprimer les moteurs thermiques d'ici à 2035. Alors que les énergéticiens nous demandaient il y a quelques semaines dans les médias d'éteindre la lumière pour économiser l'énergie, 29 centrales nucléaires sur 56 sont à l'arrêt. La France s'est pourtant engagée sur la voie du tout électrique pour 2030. Nous allons dans le mur : si on veut passer au tout électrique, on ne peut se passer d'une analyse complète du cycle de vie de ces énergies par rapport aux énergies fossiles.

Je souhaite que nous travaillions à un rapport spécifique sur ce sujet du tout électrique.

M. Laurent Duplomb. – Au vu des propos de Serge Méridou, j'ai repris le discours de constitution de la première Commission européenne du 9 mai 1950. Selon Robert Schumann, « la solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. » En d'autres termes, il s'agissait de promouvoir la paix par une harmonie de production sur la totalité des États membres. Or, petit à petit, les écarts entre pays se creusent et n'épargnent pas deux conditions de la paix que sont l'énergie et l'alimentation.

Si, demain, par naïveté coupable, nous ne pouvons proposer que la résilience et les privations aux Français, et que nous sommes les seuls à le faire, car les autres auront fait des choix différents, le résultat sera encore plus grave que ce que nous dessinons. Sortons des fables et revenons à la lucidité, comme nous y appelle Daniel Gremillet. Cessons de légiférer sur du détail sans prendre en compte la logique globale. Sur l'alimentation et l'énergie, la somme de ces détails nous empêche aujourd'hui de nous réformer et de trouver des solutions d'avenir. Cela nous mène dans le mur.

On ne veut pas regarder les choses en face : nous ne produirons plus de pommes, car seules 450 molécules sont autorisées au niveau européen. La France en a supprimé 150 de plus, nous en sommes à 300. En supprimer une de plus nous fera tomber dans l'incapacité de produire. C'est ce que nous vivons dans l'énergie et l'alimentation : nous nous mettons dans un coin. La politique est le courage de dire ces choses et d'aller jusqu'au bout de ces réalités.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Vous mentionnez les pommes, mais on peut aussi penser à la moutarde.

M. Henri Cabanel. – Je vous remercie aussi pour votre travail, et pour avoir relevé que sans la pandémie, nous aurions continué sur le même chemin emprunté depuis des décennies. Cela nous montre à quel point notre pays est dépendant.

Vous avez également dénoncé, Franck Montaugé, l'absence totale de prospective de moyen et de long terme : il faut y remédier.

Vous avez mentionné l'âge moyen des agriculteurs. Pascal Cormery, président de la mutualité sociale agricole (MSA), indiquait lors d'une assemblée générale dans mon département que, d'ici à 2025, c'est-à-dire demain, la moitié des agriculteurs pourrait prétendre à la retraite. Comment arrivera-t-on à de nouvelles installations ? La question des revenus est centrale, car, au-delà de la formation, on ne pourra pas attirer de jeunes agriculteurs sans de meilleurs revenus, d'autant que la profession est malmenée par les accords de libre-échange : en ce moment, on parle de l'accord avec la Nouvelle-Zélande, dont nous aimerions bien débattre. N'oublions pas non plus l'Accord économique et commercial global (CETA), dont le parcours n'est pas terminé.

Sur l'énergie, nous n'avons pas non plus su gérer les crises : 26 réacteurs sont aujourd'hui à l'arrêt pour maintenance ! La Covid-19 a certes empêché la tenue de certains travaux, mais à ce niveau, il y a un vrai manque d'anticipation, alors que nous avons toujours besoin d'une politique ambitieuse d'économies d'énergie.

Vous avez mentionné la nécessité d'augmenter la capacité de stockage. Il faudra aussi garder les start-up en France et l'État devra prendre ses responsabilités : faute de moyens, beaucoup quittent en effet le pays.

Ensuite, depuis des décennies, on désindustrialise la France après avoir mis tous nos œufs dans le panier d'une économie de services. Amel Gacquerre, vous avez parlé des soudeurs : en 2016, nous avons visité les locaux d'Areva de Chalon-sur-Saône avec Jean-Claude Lenoir : le site manquait déjà de soudeurs, alors payés 2 400 euros nets. Pourquoi attendre aussi longtemps pour réagir ?

Je suis aussi optimiste par rapport à votre excellent travail. Le Gouvernement devra prêter une oreille attentive à nos propositions, mais nous devons aussi partager ce travail avec nos collègues de l'Assemblée nationale.

M. Olivier Rietmann. – Merci pour ce rapport complet et intéressant.

Vous avez parlé de la moutarde : récemment, une moyenne surface de ma commune, dont les rayons d'huile étaient vides, a été réapprovisionnée en produits d'origine ukrainienne uniquement...

En matière de souveraineté, il faudra faire des choix. Nous ne pourrons pas être le numéro un mondial dans tous les domaines. On parle de rattrapage dans le numérique : ne nous leurrions pas, les entreprises américaines ont une avance considérable, par exemple 25 ans sur le métavers, ce que montre le changement de nom de Facebook en Meta.

En revanche, nous sommes meilleurs dans d'autres domaines, pourtant abandonnés par choix : le bâtiment, l'industrie ou encore la métallurgie. Or, nous n'avons pas fait le bon choix sur le plan écologique : on se veut le pays produisant le moins de carbone au monde, mais la pollution induite par nos importations nous place parmi les plus pollueurs. Relocalisons donc la production, en produisant certes plus de carbone dans notre pays, mais moins par nos importations.

Dans le cadre de la formation du cycle des hautes études pour le développement économique (CHEDE), une fonctionnaire de Bercy nous indiquait que la norme de construction RT 2020 serait d'office un échec, car nous n'avons ni la main-d'œuvre qualifiée ni les matières premières naturelles pour construire les bâtiments de demain. Cependant, nous

pouvons décider de former cette main-d'œuvre, quitte à inciter certains à rejoindre la filière, et nous devons accepter d'aller chercher notre matière première dans nos sols et utiliser par exemple nos propres bois plutôt que de les exporter vers l'Asie.

Enfin, il faut faire des choix fiscaux : tant que notre production coûtera plus cher qu'ailleurs, il sera difficile de la ramener chez nous. Franck Montaugé parlait des matières premières et des stocks : en Allemagne, on ne fiscalise pas ces derniers. Pour végétaliser ma commune avec de grands arbres, j'ai dû aller les acheter outre-Rhin, car ils n'y sont pas fiscalisés. En France, on ne conserve que des stocks de petits arbres, car les plus grands sont trop chers à garder.

Il nous faut, comme le disait Daniel Gremillet, une colonne vertébrale pour faire ces choix.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Marie-Noëlle Lienemann a évoqué la question des prix de transfert et de l'intelligence économique. Nous n'avons pu l'aborder dans le rapport, mais le sujet nous préoccupe. Personnellement, je suis favorable à la transparence des flux financiers, notamment en matière économique. Ce sujet demeure essentiel en matière d'équité entre pays producteurs.

Alain Chatillon a évoqué le travail de Bruno Bonnell, secrétaire général à l'investissement, qui nous a affirmé en audition avoir pris conscience du côté « usine à gaz » de notre système. La gouvernance du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) est en refonte et devra nous être présentée. Nous aurions d'ailleurs intérêt à le recevoir dans notre commission.

Je le redis : nous devons nous impliquer bien davantage dans l'évaluation et le contrôle des politiques publiques à vocation économique et de développement. Ainsi, le comité de surveillance des investissements d'avenir comprend huit parlementaires et nous devons recevoir un rapport annuel. En tout état de cause, un compte rendu régulier de ce qui s'y fait serait intéressant.

Sur ce qu'ont dit Daniel Gremillet, Pierre Cuypers et Henri Cabanel, je partage la nécessité de raisonner en se projetant dans le temps et en remettant les problématiques actuelles en perspective.

Daniel Salmon a évoqué le recyclage : je souhaite aussi parler de la durabilité, dimension centrale de la soutenabilité. À cet égard, le prix du carbone et les taux d'actualisation des investissements dans nos entreprises sont des questions fondamentales et le seront toujours plus dans le cadre de la transition. Pierre Cuypers a mentionné le cycle de vie : ce mode de raisonnement demeure trop peu mobilisé. C'est pourtant le bon pour envisager la transformation de nos économies.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Vos interventions viennent appuyer nos recommandations, qui semblent faire l'unanimité.

Marie-Noëlle Lienemann a mentionné la diplomatie économique : nous en avons effectivement parlé dans le rapport, où nous insistons sur la longueur d'avance prise par d'autres puissances sur la protection de leurs entreprises. Vous avez aussi évoqué les prix de transfert : cet excellent exemple appuie notre recommandation de renforcer le rôle des salariés dans les conseils d'administration et de surveillance.

Sur l'enseignement technique et professionnel et le transfert à la Région évoqués par Bernard Buis, cela n'était pas directement l'objet de notre travail, mais nous avons précisé la nécessité d'y associer le monde de l'industrie, avec un pilotage par le ministère de l'industrie. En outre, une réflexion pourrait être menée sous l'angle de la formation continue, pour laquelle la Région est compétente.

Christian Redon-Sarrazy a mentionné l'apprentissage. Il n'y a pas de réponse unique : les entreprises nous ont dit et répété que c'était une vraie réponse à leurs besoins, bien qu'insuffisante. Peut-être faut-il mieux cibler les besoins en matière de compétences.

Enfin, Daniel Gremillet a évoqué la notion d'emploi et de mise en adéquation des besoins et de la demande, avec le compte personnel de formation (CPF). En effet, ne répondons pas à des besoins qui n'existent pas. La formation est aujourd'hui très saupoudrée, alors qu'il faudrait concentrer l'effort financier.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Pour répondre à Marie-Noëlle Lienemann sur le crédit d'impôt recherche, on pourrait apporter des ajustements quant à la pérennité des entreprises et le type d'investissements concernés. On pourrait aussi développer une forme de rescrit pour encourager les PME à y recourir.

Nous avons parlé de *start-up nation* : nous l'avons vu à VivaTech, celle-ci existe et elle s'est élargie à l'industrie, mais au-delà du démarrage, la transformation en ETI et en industrie réelle manque de fonds. Dans le domaine de l'informatique quantique, les entreprises issues du CNRS sont courtisées par les Américains, alors que nous sommes incapables d'investir les centaines de millions d'euros nécessaires.

Nous attendons la restructuration de l'Agence des participations de l'État (APE), mais n'oublions pas les fonds souverains comme celui géré par la banque publique d'investissement (BPI).

Je remercie Jean-Marc Boyer d'avoir mentionné l'enseignement agricole : de façon générale, notre industrie, souvent vue comme composée de métiers difficiles, physiquement éprouvants, doit bénéficier d'une meilleure image, et cela passe par un travail avec les formations agricoles et techniques.

Anne-Catherine Loisier, au-delà de la localisation des données, on parle aussi de localisation des infrastructures, du développement des logiciels, etc. Nous avons certes un retard, Olivier Rietmann, mais nous pouvons le rattraper avec la formation, même si celle-ci reste aujourd'hui bouclée par les Américains. Je vous rejoins cependant sur le besoin d'agir sur la fiscalité des stocks, particulièrement dans les domaines stratégiques.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Sur les start-up, l'accompagnement de celles-ci par l'État est un vrai sujet.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Merci pour vos réactions. Comme le disait Daniel Gremillet, tout cela est un début !

La commission adopte à l'unanimité les recommandations proposées par les rapporteurs et autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 12 heures.

Mercredi 13 juillet 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Sécurité de l’approvisionnement énergétique dans le contexte de la guerre en Ukraine - Audition (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce compte rendu a fait l’objet d’une captation vidéo disponible sur le [site internet du Sénat](#).

Proposition de résolution européenne sur le programme d’action numérique de l’Union européenne à l’horizon 2030 – Examen du rapport et établissement du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons à présent le rapport de Patrick Chaize sur la proposition de résolution européenne sur le programme d’action numérique de l’Union européenne à l’horizon 2030, déposée par nos collègues Mmes Florence Blatrix-Contat et Catherine Morin-Desailly.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui la proposition de résolution européenne (PPRE) sur le programme numérique de l’Union européenne à l’horizon 2030, déposée par nos collègues Mmes Catherine Morin-Desailly et Florence Blatrix-Contat, toutes deux rapporteuses de ce texte pour la commission des affaires européennes.

J’ai déjà eu l’occasion, à plusieurs reprises, d’exprimer mon approbation quant au travail effectué. Je partage ainsi l’appréciation globale des deux rapporteuses sur le programme d’action numérique de l’Union européenne, leurs principaux constats, recommandations et appels au Gouvernement et à la Commission européenne.

Il m’a toutefois semblé utile de compléter certains points du texte au regard des récents travaux de notre commission sur la souveraineté numérique, mais aussi des travaux pionniers menés par le Sénat en matière de réduction de l’empreinte environnementale du numérique, de lutte contre l’illectronisme ou encore de cybersécurité.

Le principe du programme d’action numérique de l’Union européenne est simple : il fixe douze objectifs dans quatre domaines afin d’orienter les efforts, les investissements et les politiques publiques des États membres en matière de développement des compétences numériques, des infrastructures numériques, de transformation numérique des entreprises et de numérisation des services publics.

Ce programme d’action s’appuie sur une Déclaration européenne sur les droits et principes numériques, qui constitue le « socle de valeurs » sur lequel les États membres devront s’appuyer afin d’atteindre les objectifs fixés pour la décennie numérique.

Je tiens à saluer la démarche de la Commission européenne, qui est nouvelle et bienvenue à au moins trois égards. Premièrement, car il y a désormais une ferme affirmation politique, au plus haut niveau, de l'objectif de souveraineté numérique, un terme qui était encore trop timidement utilisé jusqu'à récemment. Deuxièmement, car ce programme d'action témoigne d'une approche plus offensive de la part de l'Union européenne, qui se positionne aussi comme un acteur économique et industriel soucieux de sa compétitivité en matière numérique. Enfin, car il s'agit du premier document programmatique, pluriannuel et à vocation stratégique, élaboré par les institutions européennes en matière numérique.

Un tel document complète utilement les grands textes législatifs européens adoptés ou en cours d'adoption sur le numérique, notamment le *Digital Markets Act* (DMA), le *Digital Services Act* (DSA), le *Data Governance Act* et les récentes propositions de réglementation relatives à l'intelligence artificielle et à l'économie des données.

La mise en œuvre des objectifs fixés repose sur un mécanisme de coopération et de suivi avec les États membres. Ces objectifs s'apparentent à des « obligations de résultat », une « liberté de moyens » étant laissée aux États membres pour les décliner au niveau national et les atteindre. Un équilibre demeure à trouver entre la nécessité pour la Commission européenne de faire confiance aux États membres et de formuler des recommandations pour accompagner leur transition numérique, sans remettre en cause les libres choix politiques de chaque pays. Les négociations se poursuivent à ce sujet.

Si l'adoption d'un tel programme d'action ambitieux est bienvenue, sa mise en œuvre demeure toutefois incertaine. Alors que la Commission européenne estime que 120 milliards d'euros d'investissements seront nécessaires pour atteindre les objectifs fixés d'ici à 2030, la question du financement n'est pas directement abordée et les incertitudes demeurent quant à la répartition de ces investissements au sein de l'Union européenne.

Si les objectifs sont ambitieux, ils apparaissent parfois difficilement réalisables ou peu pertinents. Par exemple, l'objectif de connectivité vise la couverture, par la 5G, de toutes les zones habitées d'ici à 2030 et l'accès, pour tous les foyers européens, à un réseau en gigabit (1 000Mbit/seconde). Une telle généralisation de la 5G, difficilement atteignable pour l'ensemble des États membres, serait par ailleurs contraire au principe de neutralité technologique, que nous nous devons de défendre. Je vous proposerai donc un amendement visant à remplacer cette disposition par un objectif en matière de qualité de service apportée à la population européenne.

D'autres objectifs fixés sont souhaitables et pertinents, mais manquent de précision. C'est notamment le cas des dispositions relatives aux compétences numériques. La formation de 20 millions de spécialistes des technologies de l'information et de la communication doit bien concerner tous les niveaux de formation, initiale et continue, car la transition numérique nécessite de pourvoir des emplois à tous les niveaux, des plus opérationnels aux plus qualifiés. Un effort supplémentaire et spécifique doit être réalisé pour développer les offres nationales de formation dans les métiers de l'informatique en nuage – *cloud* – et de la cybersécurité : disposer des compétences adéquates et suffisantes au bon moment est indispensable à la constitution de filières économiques souveraines dans ces deux domaines. Je vous proposerai donc un amendement visant à préciser ces différents points.

Certains objectifs fixés mériteraient aussi d'être ajustés afin de mieux répondre à l'impératif de souveraineté numérique et industrielle qui s'impose à nous. Par exemple, l'objectif de produire, en valeur, 20 % des semi-conducteurs mondiaux doit certes permettre

d'assurer la compétitivité économique de cette filière, mais surtout de répondre à nos besoins d'approvisionnement afin de limiter notre dépendance aux chaînes de valeur mondiales et aux pénuries de composants électroniques, pourtant indispensables à la réalisation de notre transition numérique. Je vous proposerai également un amendement sur ce point.

Au-delà du manque de réalisme et de précision de ce programme d'action, il y a surtout, à mes yeux, trois grands absents. Le premier grand absent est la prise en compte de l'empreinte environnementale du numérique, secteur qui contribue, rien qu'en France, à 2 % des émissions de gaz à effet de serre et qui pourrait représenter, à politique publique constante, jusqu'à 7 % de nos émissions d'ici à 2040.

La transition numérique étant aussi une transition énergétique et environnementale, un tel sujet ne peut être ignoré, ni par le Sénat – nous avons mené des travaux pionniers en la matière, avec l'adoption récente de deux lois relatives à la réduction de l'empreinte environnementale du numérique –, ni par le Gouvernement et les institutions européennes, car les enjeux pour la réussite de la transition numérique et notre bien-être collectif sont trop importants. Je vous proposerai donc un amendement sur ce point.

Le deuxième grand absent est l'affirmation de la cybersécurité comme pilier indispensable à la réussite de notre transition numérique. Le programme d'action devrait aussi fixer un objectif supplémentaire en matière de cybersécurité. Rien qu'en France, 43 % des PME ont constaté, en 2020, un incident de cybersécurité, alors que les attaques au rançongiciel ont été multipliées par quatre entre 2020 et 2021. On dit que dans le monde, une attaque au rançongiciel a lieu toutes les onze secondes... La sécurisation des communications des entreprises, mais aussi des citoyens et des administrations, est un élément indispensable à l'atteinte de notre souveraineté numérique. Pour cela, nous devons investir davantage pour structurer une filière européenne de cybersécurité. Je vous proposerai ainsi un amendement sur ce point.

Enfin, le dernier grand absent demeure la lutte contre l'illectronisme et en faveur d'une plus grande inclusion numérique, en particulier lorsqu'il s'agit d'accélérer la numérisation des services publics essentiels. Rien qu'en France, 14 millions de personnes déclarent ne pas maîtriser les outils et technologies numériques et trois personnes sur cinq se disent incapables de réaliser des démarches administratives en ligne. Face à ce constat alarmant, il est impensable que le programme d'action numérique de l'Union ignore ce point, pourtant crucial à la réussite d'une transition numérique inclusive et au bénéfice du plus grand nombre. Je vous proposerai ainsi un amendement sur ce point.

Enfin, mes chers collègues, avant d'entamer l'examen de nos amendements respectifs, je vous invite à prendre du recul par rapport à ce programme d'action numérique de l'Union. Il ne s'agit pas du seul document européen abordant les enjeux numériques : des initiatives législatives majeures ont été adoptées dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne et d'autres textes législatifs sont en cours de discussion, notamment sur l'économie des données et l'intelligence artificielle.

À cet égard, il me semble que deux sujets majeurs, mais devant être traités séparément dans le cadre d'examen législatifs dédiés au niveau européen, sont indispensables pour nous permettre de réussir notre transition numérique, améliorer notre résilience collective et bâtir notre souveraineté numérique.

D'une part, une réforme des réglementations européennes et nationales en matière de commande publique est nécessaire. Outil stratégique de politique économique indispensable à l'émergence d'acteurs innovants y compris dans le secteur numérique, le levier de la commande publique demeure peu utilisé en France, alors qu'il représentait pourtant 111 milliards d'euros en 2020. Il est désormais temps d'avoir un véritable débat sur l'adoption, au niveau européen, d'un *Small Business Act*, pour soutenir le développement des TPE et PME innovantes, mais aussi sur la nécessité de s'orienter vers un *Buy European Act* dans des secteurs ciblés, dans un double objectif de compétitivité et de souveraineté.

D'autre part, la localisation des données à caractère personnel des citoyens européens et des données sensibles des entreprises européennes sur le territoire de l'Union européenne constitue une première brique essentielle pour mieux nous protéger des lois extraterritoriales américaines, mais elle n'est pas suffisante. Nous l'avons rappelé la semaine dernière, lors de l'examen du rapport de notre commission sur la souveraineté. Bâtir la souveraineté numérique nécessite quatre briques essentielles : premièrement, la localisation des données sur le territoire de l'Union ; deuxièmement, la localisation des infrastructures d'hébergement et de traitement des données sur le territoire de l'Union ; troisièmement, le développement d'une filière logicielle européenne constituée d'entreprises européennes immatriculées sur le territoire de l'Union ; quatrièmement, le développement des compétences numériques suffisantes et adéquates, générales et spécialisées.

Telle est, mes chers collègues, la feuille de route pour l'examen de cette proposition de résolution européenne.

Mme Florence Blatrix Contat. – Je me réjouis que la commission des affaires économiques se soit saisie de cette proposition de résolution.

En tant que coauteurs de ladite proposition, Catherine Morin-Desailly et moi-même jugeons important que le Sénat s'exprime à ce sujet. Nous assistons en effet à un changement de paradigme de la part de l'Union européenne, qui avait travaillé, sous la commission Juncker, à construire un marché du numérique et qui vise aujourd'hui à faire de l'Union un offereur de services numériques et un acteur industriel.

Ce texte est effectivement complété utilement par d'autres textes. Les amendements proposés par notre rapporteur détaillent certains points que nous avons soulevés. Pour la première fois, la notion de souveraineté numérique est abordée.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. Patrick Chaize, rapporteur. – L'amendement [COM-7](#) tend à fixer des indicateurs chiffrés de souveraineté numérique. Ces objectifs seront précisés ultérieurement par la Commission. Par conséquent, je demande le retrait de cet amendement ; à défaut avis défavorable.

M. Franck Montaugé. – Je n'y crois guère. La question de la souveraineté, qui doit être déclinée dans tous les secteurs de l'économie, appelle la définition d'indicateurs. Or je n'en vois pas l'ombre, quel que soit le domaine concerné.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Le texte comporte déjà douze objectifs chiffrés afin d’atteindre la souveraineté numérique. D’autres indicateurs clés de performance devraient être précisés ultérieurement par la Commission par des actes d’exécution.

M. Franck Montaugé. – Au-delà des objectifs de moyens, ce sont les objectifs de performance qui me paraissent importants. Ils permettent d’évaluer le niveau de souveraineté de l’Union européenne.

L’amendement [COM-7](#) n’est pas adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – L’amendement [COM-3](#) tend à inclure des objectifs chiffrés pour évaluer les enjeux démocratiques liés à la transition numérique. Mon avis sera le même : demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L’amendement [COM-3](#) n’est pas adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Les amendements [COM-14](#) et [COM-11](#) tendent à préciser les dispositions relatives aux compétences numériques. Avis favorable.

Mme Florence Blatrix Contat. – Ne pourrait-on pas faire également une référence aux mathématiques ? Il ressort de nos auditions que la question du niveau en mathématiques est absolument essentielle, y compris dans les formations numériques. En outre, la France est particulièrement mal classée dans ce domaine.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Je partage votre préoccupation, mais cette proposition me paraît s’éloigner du texte proprement dit.

Les amendements [COM-14](#) et [COM-11](#) sont adoptés.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Mon amendement [COM-15](#) tend à préciser les dispositions relatives aux infrastructures numériques.

L’amendement [COM-15](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Mon amendement [COM-16](#) tend à préciser les dispositions relatives à la transformation numérique des entreprises.

L’amendement [COM-16](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Mon amendement [COM-17](#) tend à préciser des dispositions relatives à la numérisation des services publics.

L’amendement [COM-17](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Les amendements [COM-18](#) et [COM-2](#) tendent à ajouter des dispositions relatives à l’empreinte environnementale du numérique. L’amendement COM-2 est par ailleurs satisfait par mon amendement, j’invite donc M. Montaugé à le retirer. À défaut, l’avis sera défavorable.

L’amendement [COM-2](#) est retiré. L’amendement [COM-18](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Mon amendement [COM-19](#) tend à ajouter des dispositions relatives à la cybersécurité.

L'amendement [COM-19](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Les amendements [COM-8 rectifié](#) et [COM-9](#) tendent à ajouter des dispositions relatives aux projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). Je partage, bien entendu, votre vision de la transition numérique comme une transition industrielle. Plusieurs PIIEC concernant la transition numérique de l'Union et des États membres sont déjà en cours de réalisation, notamment celui relatif aux semi-conducteurs et celui relatif à la constitution d'une filière économique souveraine de solutions de *cloud*. Ces projets sont indispensables et souhaitables pour atteindre la souveraineté numérique.

Toutefois, la politique industrielle et numérique de l'Union ne repose pas seulement sur la mise en œuvre des PIIEC. Ainsi, le programme d'action numérique créé un nouvel instrument juridique visant aussi à favoriser les projets et investissements multinationaux, à savoir le Consortium pour les infrastructures numériques européennes (EDIC). L'objectif est ainsi de créer un nouveau mode de coopération entre les États membres et les entreprises, spécifiquement pour la transition numérique, et complémentaire des PIIEC, qui ne sont pas spécifiques aux enjeux numériques. Afin d'éviter toute confusion, je vous propose de retirer les amendements [COM-8 rectifié](#) et [COM-9](#). À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Franck Montaugé. – Les arguments avancés par M. le rapporteur sont pris en compte par le terme « notamment », qui figure dans le texte de l'amendement. Cette formulation n'est pas exclusive. Le développement de l'industrie numérique européenne ne repose évidemment pas sur les seuls PIIEC. Nous souhaitons néanmoins insister sur ces projets, qui ont été réactivés par la Commission européenne au début de la crise de la Covid et qui présentent des perspectives de coopération très intéressantes entre un nombre limité de pays.

Les amendements [COM-8 rectifié](#) et [COM-9](#) ne sont pas adoptés.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – L'amendement [COM-4](#) tend à introduire des précisions quant à la prise en compte de la fracture numérique dans la stratégie globale de l'Union. Avis favorable.

L'amendement [COM-4](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – L'amendement [COM-13](#) tend à introduire une précision relative à la localisation des données. Sur le fond, je partage les motivations des auteurs de l'amendement. La souveraineté numérique de l'Union européenne ne sera complète que lorsque la localisation des données des entreprises et des citoyens européens se fera sur le territoire européen. Cela permettra, en partie seulement, d'améliorer notre protection collective face aux lois extraterritoriales. Nous devons toutefois rester dans le cadre du texte européen que nous commentons aujourd'hui, à savoir le programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030, qui n'est pas un texte à caractère législatif. La logique est la suivante : fixer des objectifs chiffrés permettant d'orienter les efforts et les investissements des États membres d'ici à 2030. La localisation des données est un sujet majeur, mais qui ne s'inscrit pas dans ce cadre, car devant faire l'objet d'une

législation européenne spécifique. En conséquence, je vous propose de retirer cet amendement. À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Franck Montaugé. – Sur ce sujet, les avis sont partagés, parfois même opposés. Il est très difficile de se faire une opinion compte tenu de la technicité de la question. Personnellement, je ne vois comment nous pourrions garantir une souveraineté nationale dans le domaine du numérique si les données ne sont pas hébergées sur le territoire européen, d'autant que les infrastructures d'échange reposent essentiellement sur des câbles sous-marins qui sont privés. Ce point justifie à lui seul la localisation des données sur le territoire européen.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Sur le fond, je vous confirme que nous sommes en parfaite harmonie.

L'amendement [COM-13](#) est retiré.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – L'amendement [COM-5 rectifié](#) tend à souhaiter un investissement dédié à l'implantation de centres de données et au développement de solutions logicielles européennes. Avis favorable.

L'amendement [COM-5 rectifié](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – L'amendement [COM-1](#) tend à préciser des dispositions relatives à la commande publique. Avis favorable.

L'amendement [COM-1](#) est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Les amendements [COM-10](#) et [COM-12](#) tendent à apporter des précisions relatives aux données. L'alinéa 42 de la proposition de résolution européenne porte sur la nécessité, pour l'Union européenne, de faire du respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) une condition ferme de négociation avec les États tiers à l'Union, par exemple dans le cadre de la négociation d'accords commerciaux. Il s'agit donc d'une disposition spécifique qui concerne uniquement le RGPD, règlement européen qui traite des données à caractère personnel des citoyens. Il n'y a donc pas de lien avec les dispositions relatives aux données des entreprises européennes ou avec l'objectif de libre circulation des données au sein du marché intérieur. En conséquence, je vous propose de retirer ces deux amendements ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Franck Montaugé. – Cela signifie-t-il qu'un dispositif parallèle au RGPD traiterait à terme des données des entreprises et des personnes morales ?

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Au contraire, la disposition ne porte que sur le RGPD et ce dernier ne concerne pas les données liées aux entreprises.

M. Franck Montaugé. – Le sens de l'amendement était bien d'étendre le RGPD aux données stratégiques des personnes morales, entreprises ou associations.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Certes, mais le RGPD étant en vigueur, nous ne pouvons modifier son cadre.

M. Franck Montaugé. – Il est tout de même possible de le faire évoluer. Cette proposition de résolution européenne s'y prête.

Mme Anne-Catherine Loisier. – En la matière, il est important de bien analyser les conséquences économiques. Il ne faudrait pas que les entreprises françaises ne puissent plus utiliser de solutions américaines.

M. Franck Montaugé. – Nous trouverons toujours nombre d’arguments pour maintenir le *statu quo*.

Mme Anne-Catherine Loisier. – C’est un véritable sujet. Il convient cependant de bien l’étudier, par exemple au moyen d’une étude d’impact.

M. Franck Montaugé. – Peut-être les autres textes en cours d’élaboration qu’évoquait notre rapporteur tiendront-ils compte de ces enjeux ?

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Ils ont en tout cas davantage vocation à y figurer.

Les amendements [COM-10](#) et [COM-12](#) ne sont pas adoptés.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – L’amendement [COM-6 rectifié](#) tend à organiser un débat national sur la mise en œuvre de la décennie numérique. Avis favorable.

L’amendement [COM-6 rectifié](#) est adopté.

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

La proposition de résolution est adoptée à l’unanimité.

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

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. MONTAUGÉ	7	Fixation d’indicateurs chiffrés de souveraineté numérique.	Rejeté
M. MONTAUGÉ	3	Inclusion d’objectifs chiffrés pour évaluer les enjeux démocratiques liés à la transition numérique.	Rejeté
M. CHAIZE, rapporteur	14	Préciser les dispositions relatives aux compétences numériques.	Adopté
M. MONTAUGÉ	11	Précision relative à la neutralité des formations aux compétences numériques.	Adopté
M. CHAIZE, rapporteur	15	Préciser les dispositions relatives aux infrastructures numériques.	Adopté
M. CHAIZE, rapporteur	16	Précisions relatives aux dispositions sur la transformation numérique des entreprises.	Adopté
M. CHAIZE, rapporteur	17	Précision des dispositions relatives à la numérisation des services publics.	Adopté
M. CHAIZE, rapporteur	18	Ajout de dispositions relatives à l’empreinte environnementale du numérique.	Adopté
M. MONTAUGÉ	2	Référence à la loi visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique.	Retiré

M. CHAIZE, rapporteur	19	Ajout de dispositions relatives à la cybersécurité.	Adopté
M. MONTAUGÉ	8 rect.	Ajout de dispositions relatives aux PIIEC.	Rejeté
M. MONTAUGÉ	9	Ajout de dispositions relatives aux PIIEC.	Rejeté
M. MONTAUGÉ	4	Précision relative à la prise en compte de la fracture numérique dans la stratégie globale de l'Union.	Adopté
M. MONTAUGÉ	13	Précision relative à la localisation des données.	Retiré
M. MONTAUGÉ	5 rect.	Souhait d'un investissement dédié à l'implantation de centres de données et au développement de solutions logicielles européennes.	Adopté
Mme BLATRIX CONTAT	1	Précision relatives aux dispositions sur la commande publique.	Adopté
M. MONTAUGÉ	10	Précision relative aux données.	Rejeté
M. MONTAUGÉ	12	Précision relative aux données.	Rejeté
M. MONTAUGÉ	6 rect.	Organisation d'un débat national sur la mise en œuvre de la décennie numérique.	Adopté

Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre commission va se voir déléguer au fond par la commission des affaires sociales plusieurs articles du projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Il s'agit des articles 6 – relatif aux indices de référence des loyers –, 7 à 9 – volet protection des consommateurs –, 10 à 13 et 17 à 19 – dispositions relatives à l'énergie –, qui relèvent pleinement des compétences de notre commission.

La commission désigne M. Daniel Gremillet rapporteur pour avis du projet de loi n° 19 (A.N., XVI^e lég.) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, sous réserve de sa transmission.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le calendrier prévoit à ce stade un examen en commission le lundi 25 juillet à quinze heures. La séance publique débiterait le jeudi 28 juillet. Ces hypothèses seront confirmées lors de la prochaine conférence des Présidents, sous réserve de la transmission du texte par l'Assemblée nationale dans les délais.

Enfin, je vous informe que, sur l'initiative conjointe des présidents des commissions des finances, des affaires européennes, des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et des affaires économiques, le Sénat préside et accueille en 2022 la Conférence européenne interparlementaire de l'espace. La séance plénière aura lieu le vendredi 16 septembre et trois tables rondes sont prévues au cours de la journée : la première sur l'autonomie stratégique européenne pour garantir un accès durable à l'espace, la deuxième sur le développement du *New Space* pour garantir des usages plus durables de l'espace, la troisième traitera de la lutte contre la pollution spatiale.

Je voudrais vous dire l'importance de cette conférence, car les enjeux spatiaux nous concernent très directement. Je vous invite vivement à assister à cette journée, qui sera l'occasion d'échanges fructueux avec des intervenants de grande qualité, mais aussi avec les parlementaires étrangers qui seront massivement présents.

M. Franck Montaugé. – La question fondamentale du droit de l'espace sera-t-elle abordée ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Malheureusement, nous avons dû faire des choix afin de ne retenir que trois thématiques. La question du droit de l'espace, qui est en effet fondamentale, sera traitée au sein du groupe de travail sur l'Espace.

La réunion est close à 10 h 40.

Mardi 19 juillet 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 40.

Inflation et négociations commerciales – Examen du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons aujourd'hui le rapport du groupe de suivi de la loi Égalim relatif à l'inflation et à l'évaluation de la loi Égalim 2.

Vous le savez, il est du ressort du Parlement de contrôler l'application des lois que nous adoptons et d'en évaluer l'efficacité. Ce faisant, nous entrons parfaitement dans les prérogatives que nous confère l'article 24 de la Constitution, à savoir voter les lois et contrôler l'action du Gouvernement.

Ce rapport s'inscrit en outre dans une période un peu particulière, marquée notamment par plusieurs sorties médiatiques, qui ont rendu d'autant plus nécessaire la réalisation d'un bilan des négociations commerciales. Les auteurs de ces récentes prises de parole ont notamment insisté sur le fait que, dans la moitié des cas, les hausses de prix demandées par les industriels aux distributeurs seraient « suspectes » – je reprends les mots employés.

Il nous a donc semblé utile, à la suite de la demande d'une « mission flash » par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), et de celle d'une commission d'enquête par notre collègue Françoise Férat, de nous pencher sur ce sujet et d'analyser les origines de l'inflation, afin de démêler le vrai du faux d'un débat qui intéresse au premier chef nos concitoyens. Je remercie le groupe de suivi de la loi Égalim, qui avait entamé ses auditions sur le bilan de la loi Égalim 2, d'avoir bien voulu prendre également en compte ces enjeux, et je cède sans plus tarder la parole à son président, Daniel Gremillet.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le groupe de suivi de la loi Égalim a souhaité établir un premier bilan d'évaluation de l'application de la loi Égalim 2. Nous nous sommes également attachés, à la demande du groupe CRCE et en réaction aux prises de parole de Michel-Edouard Leclerc dans les médias, à vérifier si, oui ou non, la moitié des augmentations de tarifs demandées par les industriels aux distributeurs étaient suspectes.

Je tiens d'emblée à souligner les limites inhérentes aux travaux d'un groupe de suivi, comme le fait par exemple de ne pas pouvoir vérifier sur un plan comptable, produit par produit et entreprise par entreprise, un éventuel gonflement artificiel des tarifs demandés. Cela étant, nous avons interrogé l'ensemble des acteurs sur ce sujet, non seulement les industriels et les distributeurs, mais également les syndicats agricoles et les pouvoirs publics, comme le médiateur des relations commerciales, l'Observatoire de la formation des prix et des marges, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et le cabinet du ministre de l'agriculture. Cela nous a permis d'obtenir un bon aperçu de la situation.

Comme nous le savons désormais, en juin 2022, l'inflation s'est établie à 5,8 % sur un an en France. Son niveau s'explique principalement par l'envolée des prix de l'énergie, qui constitue la première cause d'amputation du pouvoir d'achat des Français, mais il résulte aussi de l'augmentation des prix des produits alimentaires, qui atteignait, elle aussi, environ 5,8 % le mois dernier. Il suffit de faire ses courses pour le constater. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici quelques exemples marquants : hausse de 18 % des prix pour le poisson frais, de 12 % pour les volailles, ou encore de 7 % pour les légumes frais. S'agissant des produits non alimentaires, prenons l'exemple des chaussures dont le prix a augmenté de 5 % !

Les origines de cette inflation sont désormais bien connues : elles sont le reflet des hausses de tarifs demandées par les industriels, qui sont elles-mêmes le fruit d'une envolée inédite et spectaculaire du cours des matières premières agricoles et industrielles. Rappelons-le, ce phénomène ne date pas de 2022, puisqu'il avait commencé dès l'an dernier.

Cette envolée est déterminée par trois facteurs principaux : premièrement, la reprise économique vigoureuse de 2021, qui a entraîné une forte hausse de la demande, alors même que l'offre mondiale était encore trop désorganisée pour y répondre ; deuxièmement, les aléas climatiques extrêmes, comme le dôme de chaleur au Canada, le gel tardif en France, ou la sécheresse sur le pourtour méditerranéen ; troisièmement, la guerre en Ukraine qui a accéléré l'inflation plus qu'elle ne l'a créée. Le conflit a notamment eu des conséquences considérables sur les prix de l'énergie et des céréales.

Bien sûr, d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme les importations massives de la Chine, la décision de l'Indonésie de réduire les exportations d'huile de palme, ou la décision de l'Inde de réduire ses ventes de blé.

Il faut bien garder à l'esprit que tous ces phénomènes se cumulent et qu'ils provoquent, en plus de leurs effets directs sur l'offre, un effet de panique : les entreprises et les États craignent une pénurie dont ils seraient plus victimes que leurs concurrents ou voisins et, de ce fait, constituent des stocks, ce qui contribue à l'inflation des cours.

Sans entrer dans le détail, voici quelques chiffres qui me semblent importants à retenir : le prix du gaz était 5,5 fois plus élevé au premier trimestre 2022 qu'en 2021 ; les prix des matières premières alimentaires importées sont en hausse de 41 % en mai 2022 ; ceux des céréales ont augmenté de 75 % et ceux des oléagineux de 96 % ; le prix du carton a flambé et progressé de 59 %, quand celui du verre s'est accru de 45 %, sans parler du coût du fret aérien et maritime, qui lui aussi s'est envolé. Nous avons tous en tête l'exemple des conteneurs dont la location coûte désormais 15 000 euros contre 2 500 euros un an plus tôt.

Bien entendu, il est probable que certains comportements sur les marchés financiers relèvent de la simple spéculation : comme sur tout marché, certains acheteurs ne se

procurent de telles matières premières que pour les revendre à un tarif plus élevé ultérieurement, anticipant une hausse des cours en raison du contexte actuel de reprise économique et de tensions géopolitiques et climatiques. Si ces pratiques sont légales, elles posent incontestablement un problème moral lorsque ce sont les matières alimentaires qui font l'objet d'une telle spéculation. Pour réguler ces pratiques, il faut nécessairement une action coordonnée au niveau international, que ce soit au sein du G7, du G20, de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ou de l'ONU, compte tenu de la mondialisation des échanges financiers.

L'une des pistes qui pourrait être envisagée, mais que nous n'avons pas pu expertiser, consisterait à rendre plus transparent le niveau des stocks de matières premières détenus par les acteurs privés, de telle sorte que le risque d'une pénurie soit correctement évalué, et plus seulement supputé.

Cela étant, l'importance du phénomène spéculatif et de la panique dans la hausse des cours ne doit pas être exagérée. Il y a de réelles causes économiques sous-jacentes, concrètes, qui expliquent l'envolée du prix des matières premières, et donc les demandes des industriels. Nous l'avons vu il y a quelques instants avec les exemples que j'ai donnés. En définitive, la spéculation ne semble expliquer qu'à la marge les phénomènes que nous constatons. L'inflation résulte bien davantage d'une demande supérieure à l'offre, des catastrophes climatiques et des tensions géopolitiques.

Je précise qu'en France la guerre en Ukraine explique pour moins d'un tiers la hausse globale des prix. C'est bien la preuve que ce phénomène préexistait au conflit. Notre commission s'alarmait d'ailleurs de cette inflation dès septembre 2021.

J'en viens maintenant aux hausses de prix qui seraient injustifiées ou « suspectes », pour reprendre l'expression employée dans les médias il y a quelques jours.

Le résultat de nos travaux est le suivant : il n'y a pas de phénomène massif de hausses injustifiées des tarifs des industriels en France. Il existe bien sûr des exceptions et, dans certains cas, il est probable que les fournisseurs ont tenté de gonfler le tarif demandé aux distributeurs. Je rappelle au passage que les industriels ont été soumis à neuf années de déflation.

Les acteurs que nous avons entendus se répartissent en deux catégories : il y a, d'une part, ceux qui considèrent clairement qu'il n'y a pas de phénomène généralisé de hausses de prix injustifiées en France. On y trouve bien entendu les industriels, mais aussi les pouvoirs publics ; il y a, d'autre part, les acteurs de la grande distribution, dont certains ont précisé que, finalement, certaines hausses seraient non pas suspectes, c'est-à-dire « mensongères » ou injustifiées, mais peu transparentes, insuffisamment justifiées par les industriels.

C'est une chose que les industriels n'aient pas fait preuve d'une transparence totale vis-à-vis des distributeurs, qui sont par ailleurs leurs concurrents en ce qui concerne les MDD (marques de distributeurs), c'en est une autre de subir une hausse de 10 % de ses coûts et d'en profiter pour demander 20 % de hausse des prix. Dans ce cas, effectivement, il y aurait matière à s'interroger sur le rôle joué par les fournisseurs dans l'augmentation des prix.

Considérant qu'ils ne disposaient pas de toutes les pièces justificatives leur permettant de vérifier si la hausse demandée était justifiée, les distributeurs, qui connaissent

tout de même très bien la composition des produits et la situation des marchés, ont analysé ces hausses de tarifs ; ils les ont « reconstituées », pour contrôler si les dires des industriels correspondaient à la réalité. Lorsque nous le leur avons demandé, ils ont concédé qu'une fois ce travail accompli ils ne savaient pas si les hausses des prix étaient injustifiées dans la moitié des cas. Ils nous ont indiqué, à ce sujet, ne pas distinguer exactement ce qui relevait de l'augmentation des matières premières agricoles de ce qui relevait des matières premières industrielles. Nous émettons des doutes quant à cette affirmation, car tous les autres acteurs entendus ont été en mesure de nous dire ce qui découlait de l'une ou l'autre de ces catégories.

Sauf exception, et dans l'ensemble, les hausses de tarifs demandées par les industriels semblent donc légitimes, et ce au vu de l'explosion de leurs coûts en amont. Nous ne pouvons que regretter les fortes tensions qui existent aujourd'hui entre fournisseurs et distributeurs, situation qui appelle à ce que personne ne vienne souffler sur les braises.

Le niveau de tension est en effet inédit cette année. Pour rappel, les négociations commerciales ont normalement lieu une fois dans l'année et se terminent le 1^{er} mars. Au 1^{er} mars 2022, les industriels des marques nationales ont demandé des hausses de prix de 7,2 %, pour tenir compte du coût des intrants. Ils n'ont obtenu en moyenne qu'une hausse de 3,5 %, c'est-à-dire moins de la moitié de ce qu'ils réclamaient. Pour reprendre les mots entendus en audition, la hausse des tarifs qui a été acceptée n'a jamais été aussi forte depuis trente ans, mais elle n'a jamais été aussi éloignée du besoin des industriels...

Surtout, à peine ces négociations se sont-elles achevées qu'elles étaient déjà caduques en raison de la situation économique, climatique et géopolitique. De nouvelles négociations ont en conséquence été engagées, ce qui donne lieu depuis à de multiples renégociations commerciales, source de tensions importantes.

Par exemple, dans la période actuelle, les demandes de hausses de tarifs s'établissent à 10 % environ, tandis que les acteurs que nous avons auditionnés nous ont révélé que les renégociations devraient aboutir à des hausses de 4 à 5 %.

Il faut donc s'attendre à une poursuite de l'inflation à la rentrée, qui pourrait atteindre 7 % pour les produits alimentaires, voire davantage en fin d'année si de nouvelles renégociations ont lieu dans les mois à venir. Elle sera par ailleurs mécaniquement alimentée par les différentes hausses de revenus liées à l'indexation des pensions ou à la revalorisation du salaire minimum. Il faut également tenir compte d'une inflation plus structurelle, liée par exemple à la transition écologique de notre pays. Alors que l'inflation représente aujourd'hui trente euros de plus par mois environ pour le panier moyen d'un ménage, cela pourrait représenter une quarantaine d'euros à la rentrée.

Pour autant, je rappelle qu'aussi impressionnants soient les chiffres ils restent inférieurs à ceux que l'on constate dans les pays voisins, comme en Espagne, par exemple, où elle atteint 10 %.

Pour en revenir aux renégociations commerciales, notre groupe de suivi a pu constater différentes pratiques contestables, que nous détaillons dans le rapport.

D'une part, certains distributeurs semblent augmenter les prix dans les rayons, alors même qu'ils ont refusé en amont les hausses de tarifs demandées. Partant du principe que les consommateurs s'attendent à constater une inflation, ils y voient l'occasion d'engranger un gain net de marges. Plusieurs acteurs entendus ont également fait état d'un

refus catégorique des distributeurs de prendre en compte les hausses de coûts liées aux matières premières industrielles, comme les emballages, l'énergie ou le transport. Certaines enseignes feraient en outre traîner en longueur les négociations, afin de gagner du temps et de vendre le plus longtemps possible à l'ancien tarif, négocié en mars.

D'autre part, certains industriels ne seraient pas très diligents en matière de transparence : ils justifieraient peu leurs demandes, et ne le feraient que lorsque la négociation est sur le point d'échouer. Par ailleurs, les hausses demandées vont parfois du simple au triple, d'un fournisseur à l'autre, pour le même produit. Ce serait notamment le cas pour les glaces, les bières et l'eau minérale.

Ce climat de tensions nous fait craindre de sérieuses ruptures d'approvisionnement dans les semaines à venir, car certains industriels, dont les PME, risquent de produire à perte. Il s'agit d'un risque non négligeable, qui fait bien entendu partie du jeu de poker menteur auquel se livrent les fournisseurs et les distributeurs, et qui a notamment été confirmé par certains acteurs issus des pouvoirs publics.

Je terminerai en vous indiquant que, face à cette situation, il ne nous semble pas que la politique consistant à signer des chèques en blanc soit pertinente. Ces cadeaux sont caducs presque immédiatement après qu'ils ont été concédés. Il est regrettable que, dans notre pays, l'État soit obligé de subventionner ainsi la consommation, notamment alimentaire. Cela montre notamment, nous semble-t-il, que le travail ne paie pas assez. Il faut valoriser le travail et le rémunérer à son juste niveau. Nous aurons certainement dans cette commission des divergences politiques quant aux solutions à apporter, mais il est clair que l'heure n'est plus à de simples sparadraps sur des jambes de bois !

J'ajoute que, conformément à ce que nous disions l'an dernier, la loi Égalim 2 ne peut produire ses effets qu'avec retard pour soutenir le revenu agricole : les hausses des coûts subies par les agriculteurs ne sont répercutées qu'*a posteriori* auprès de leurs acheteurs. Quand ces coûts augmentent chaque mois, l'effet retard se « paye » directement dans les comptes des exploitations agricoles, qui ont souvent bien du mal à y faire face.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Après l'analyse des facteurs expliquant l'inflation et justifiant les demandes de hausses de tarifs, nous allons étudier maintenant plus spécifiquement l'application de la loi Égalim 2 et de ses mécanismes. Après un bref bilan des négociations commerciales, je vous présenterai les axes d'amélioration de la loi.

Comme l'a indiqué Daniel Gremillet, pour les marques nationales, les négociations de mars 2022 ont débouché sur une hausse des prix de 3,5 %, bien loin de la hausse de 7,2 % demandée. Il semblerait d'ailleurs, selon certains industriels, que les besoins étaient en réalité plus proches des 10 %, mais que les demandes ont été moindres, parce que les conditions générales de vente ont été envoyées avant le début de la guerre en Ukraine.

La demande d'une hausse de 7,2 % des prix se justifierait pour 45 % par l'augmentation du coût des matières premières agricoles, pour 30 % par celle du prix des emballages, et pour 20 % par l'évolution du prix de l'énergie et des transports. Il faut d'ailleurs noter que 10 % des négociations ont fini dès décembre 2021, avant même l'entrée en vigueur de la loi Égalim 2.

Nous l'avons vu, une écrasante majorité des industriels ont utilisé le droit de rouvrir les négociations commerciales au-delà du 1^{er} mars pour soumettre de nouvelles demandes de tarifs, et ce afin de tenir compte de l'envolée des coûts de production. Or, mi-juillet, seule la moitié environ des renégociations pour les marques nationales sont achevées. Cela veut dire que, pour 50 % des demandes, l'ancien tarif court toujours, malgré l'augmentation continue du coût des matières premières. L'état d'avancement de ces renégociations varie d'un distributeur à l'autre, certains semblant plus disposés à valider des hausses de tarifs importantes, qui compensent même une partie de l'évolution du prix des matières premières industrielles, tandis que d'autres refusent catégoriquement de discuter de cette partie du tarif, et n'acceptent – éventuellement ! – que les hausses de prix liées aux matières premières agricoles.

Le débat est en effet complexe : si le besoin des fournisseurs est pris en compte, soit les prix augmentent de près de 10 % dans les rayons, soit la distribution rogne sur ses marges. Si le besoin n'est pas entièrement pris en compte, c'est l'industrie qui doit resserrer ses marges, déjà malmenées par dix ans de déflation.

Par ailleurs, si les négociations pour les marques nationales semblent traîner en longueur, celles qui touchent aux MDD ont été plus rapides et sont presque toutes conclues à l'heure actuelle. Plusieurs raisons expliquent cela : premièrement, les distributeurs craindraient davantage la rupture de rayons pour un produit sous MDD que pour une marque nationale, car les MDD sont la « marque de fabrique » de l'enseigne ; deuxièmement, les marges des distributeurs étant plus élevées sur les MDD, ils peuvent plus facilement concéder les hausses de tarifs demandées que dans le cas des marques nationales ; troisièmement, enfin, d'après les distributeurs, le niveau de transparence et de confiance aurait été plus élevé dans le cas des MDD qu'avec les multinationales produisant des marques nationales.

Daniel Gremillet en a parlé, le niveau de tensions entre industriels et distributeurs est inédit, chacun rejetant la faute sur l'autre : les premiers accusent les seconds d'être trop fermes et de gagner du temps pour instaurer un rapport de force déséquilibré, tandis que les seconds accusent les premiers de demander des hausses inconsidérées ou injustifiées. Or la situation actuelle intervient lors de la première année de mise en œuvre de la loi Égalim 2, ce qui a contribué à tendre encore un peu plus les relations commerciales.

Pour rappel, la loi Égalim 2 a pour objectif de protéger le revenu agricole en sanctuarisant, de l'amont à l'aval, les matières premières agricoles : lorsque le coût des intrants pour les agriculteurs augmente, la loi dispose que le prix qui leur est payé doit être révisé à la hausse. De même, l'industriel qui paie plus cher les produits agricoles doit pouvoir répercuter ce surcoût auprès du distributeur. Pour cela, la part des matières premières agricoles dans le tarif du fournisseur est rendue non négociable. En outre, des clauses de révision automatique des prix doivent être insérées dans les conventions signées entre industriels et distributeurs, de sorte que, si le prix évolue entre l'agriculteur et l'industriel, il évolue également entre l'industriel et l'agriculteur.

Nous avons toujours eu, au Sénat, de sérieux doutes quant à l'efficacité d'un tel mécanisme en cascade : d'une part, cette loi ne concerne qu'une partie du revenu des agriculteurs ; d'autre part, nous avons constamment alerté sur le fait que, puisque les matières agricoles sont désormais sanctuarisées, la dureté des négociations se reportera sur les matières premières industrielles.

Eh bien, c'est exactement ce qu'il s'est passé : lors du « round n° 1 » des négociations, les hausses demandées au titre de l'évolution du prix du transport et de l'énergie ont, dans l'ensemble, été refusées ou n'ont été acceptées que de façon très réduite – sauf exception – et celles qui étaient relatives au prix des emballages ont été satisfaites à hauteur de seulement 20 %, ce qui correspond, selon les industriels, à environ 5 % du besoin pour les matières premières industrielles. Lors du « round n° 2 », toujours en cours, il semble qu'il n'y ait que très peu de hausses demandées au titre des matières premières industrielles qui soient acceptées par les distributeurs.

La prise en compte des matières agricoles est donc satisfaisante, quoiqu'elle intervienne toujours avec un effet de retard, mais, au-delà de cet aspect, l'application de la loi Égalim 2 reste perfectible.

Cette loi est, je le rappelle, inflationniste par définition, puisque son principe même consiste à pouvoir répercuter, de l'amont agricole jusque dans les tarifs payés par la distribution, l'évolution des matières premières agricoles. Les mécanismes qu'elle introduit créent donc une boucle d'inflation qui, si elle est relativement discrète lorsque les prix des intrants sont à peu près stables, peut prendre des proportions considérables lorsque le coût des intrants – alimentation pour animaux, engrais, machines agricoles, énergie... – évolue fortement à la hausse. Or, selon le principal syndicat agricole, l'indice des prix d'achat des moyens de production agricoles (Ipampa), qui agrège les différents coûts de production agricole, a justement augmenté de 24 points entre avril 2021 et avril 2022.

Nous avons identifié plusieurs axes d'amélioration de la loi Égalim 2.

Premièrement, une piste permettant de fluidifier les relations commerciales et d'accroître la transparence consisterait à prévoir que le tiers de confiance, chargé de certifier que la négociation n'a pas porté sur la part des matières agricoles, interviendra non pas à l'issue, mais dès le début ou au cours des négociations.

Je m'explique : pour que la part des matières agricoles soit non négociable, il faut que le distributeur sache ce qu'elle représente dans le tarif qui lui est soumis. L'industriel a le choix entre trois options pour la faire connaître : l'une d'elles consiste à faire appel à un tiers de confiance pour certifier, *in fine*, que la négociation a bien sanctuarisé la part des matières agricoles ; cela permet à l'industriel de ne pas dévoiler complètement le contenu de ses produits au distributeur. Il se trouve que 80 % des entreprises ont choisi cette option, mais tous les acteurs entendus ont indiqué que cette intervention post-négociation est trop tardive : elle oblige les parties à négocier « à l'aveugle » ou sur la base uniquement de ce qu'affirme l'industriel, ce qui n'est pas idéal compte tenu du niveau de défiance entre les parties, sans parler des tiers de confiance qui, plusieurs mois après la négociation, n'ont toujours pas envoyé leur certification.

Nous proposons que le tiers de confiance intervienne avant la fin des négociations : l'industriel pourrait par exemple accompagner ses conditions générales de vente d'un document certifiant que les hausses demandées au titre de l'évolution des matières agricoles sont bien fiables et sincères. Cela apaiserait les négociations et permettrait à ces dernières de débiter sur de bonnes bases.

Deuxièmement, nous pensons que les clauses de révision automatique des prix, librement définies par les parties, sont trop peu encadrées. En effet, elles ont engendré, à elles seules, une négociation dans la négociation. Souvent, leur contenu a été abordé à la toute fin

des négociations, dans la précipitation. Ni les industriels ni les distributeurs ne semblent y avoir accordé une grande importance. Les seuils de déclenchement demandés par certaines enseignes de la grande distribution semblent irréalistes : clause qui ne s'active qu'au bout de neuf mois ou que si la hausse des intrants dépasse 50 %. Nous pensons donc utile de fixer un plafond d'activation et de préciser, soit dans la loi soit par voie réglementaire, une périodicité maximale, par exemple un trimestre. Sans cela, ces clauses ne s'activeront tout simplement jamais, ce qui videra une partie de la loi de sa substance.

Troisièmement, il nous semble regrettable que le Gouvernement ne se préoccupe pas davantage de cette situation. Un comité de suivi des négociations se réunit tous les jeudis, mais aucune décision importante ne semble en émaner. Certes, la charte d'engagement signée le 18 mars 2022 par les industriels et les distributeurs sous l'égide des ministres de l'agriculture et de l'économie a permis de rouvrir les négociations commerciales, qui étaient normalement achevées, mais non seulement elle n'engage que ceux qui le veulent bien, puisqu'elle n'est pas contraignante, mais en outre les engagements formels qui y figurent sont très vagues...

Il nous semble que le Gouvernement devrait à tout le moins disposer d'indicateurs fiables et objectifs et les transmettre au Parlement : ces indicateurs porteraient sur l'avancée des négociations, enseigne par enseigne, en distinguant selon que le produit est une marque nationale ou une MDD et en distinguant entre les PME et les multinationales. Sans cela, l'opacité règne, alors que ces négociations sont fondamentales à la fois pour la vie des entreprises et le pouvoir d'achat des Français.

Autre exemple du désintérêt manifeste du Gouvernement pour cette question : les lignes directrices de la DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) concernant les pénalités logistiques, permettant la bonne application de l'intention du législateur, n'ont été définies que le 11 juillet dernier, alors que l'encadrement de ces pénalités date d'octobre 2021 et que nous les avons redemandées en commission en mars dernier !

Enfin, il me semble nécessaire de dire un mot du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte (SRP+10). Nous ne savons toujours pas, trois ans après, ce que sont devenus les 600 ou 800 millions d'euros environ engrangés par la grande distribution. Nous avons bien entendu des hypothèses – nous pensons notamment que cette manne n'a pas été redistribuée aux agriculteurs, mais a plutôt servi à rendre compétitives les MDD et à fidéliser les clients sous forme de points et de remises –, mais nous nous heurtons toujours à un silence pudique des pouvoirs publics et des distributeurs sur ce sujet. Après des demandes répétées, le Gouvernement a enfin lancé une mission sur ce sujet...

Pourtant, le SRP+10 n'est pas efficace ou utile dans toutes les filières. Dans la filière « fruits et légumes », par exemple, les producteurs eux-mêmes demandent qu'il y soit mis fin. Aussi, puisque l'expérimentation se termine en avril 2023, nous pensons utile d'étudier, filière par filière, l'opportunité de supprimer ce dispositif, en fonction de son impact concret. Cette piste permettrait de concilier défense du pouvoir d'achat et défense du revenu agricole.

Ces différentes préconisations pourront trouver une traduction législative lorsque nous serons saisis d'un texte relatif à l'agriculture ou aux négociations commerciales.

Voilà, mes chers collègues, un résumé des travaux du groupe de suivi de la loi Égalim.

M. Laurent Duplomb. – Je veux saluer le travail de Daniel Gremillet et d’Anne-Catherine Loisier sur ce sujet d’importance. Nous avons adopté plusieurs lois sur les relations commerciales entre agriculteurs, industriels et distributeurs, mais ces derniers n’en font qu’à leur tête ; non seulement la grande distribution n’apporte rien à la France, mais elle détruit de la valeur. La loi Égalim 1 a amélioré les relations pendant quelques mois, puis, le naturel revenant au galop, la grande distribution a repris ses pratiques antérieures, comme en matière de pénalités logistiques.

La loi Égalim 2 a amélioré les choses, notamment pour ce qui concerne, justement, ces pénalités logistiques, mais encore faut-il appliquer ces dispositions et la DGCCRF devra le faire le plus sévèrement possible.

Néanmoins, malgré ces deux textes, la grande distribution n’aura guère changé ses pratiques. Elle n’accepte des augmentations de tarifs que pour la part liée aux matières premières agricoles, sans inclure l’emballage ni l’énergie. Cela met les exploitations en difficulté.

J’étais contre le mécanisme de SRP ; on l’a gardé pour des raisons idéologiques, mais c’est une erreur. Il détruit de la valeur et c’est encore la grande distribution qui s’enrichit au détriment de notre industrie agroalimentaire, donc de notre souveraineté, puisque nous perdons en compétitivité et augmentons nos importations, y compris en provenance de pays voisins.

M. Henri Cabanel. – C’est vrai, on peine à voir les effets concrets de ces deux lois prévues pour redresser le revenu des agriculteurs. Nous sommes face à une forteresse imprenable et nous jouons une partie de poker menteur. Je ne serai pas aussi sévère que Laurent Duplomb à l’égard de la grande distribution – on en a besoin –, mais il y a un déséquilibre entre les producteurs et les industriels d’un côté et la grande distribution de l’autre. Chaque maillon de la chaîne doit justifier auprès du maillon en aval sa demande d’augmentation de prix ; or, quand on demande de la transparence aux distributeurs, on n’en a jamais, ils ne donnent jamais de chiffres.

En ce qui concerne le SRP, un distributeur nous a avoué avoir engrangé 70 millions d’euros de plus-value, mais il n’a pas accepté de nous dire comment cette somme se ventilait. La situation actuelle est très compliquée – guerre en Ukraine et covid-19 –, nous devons donc tous faire des efforts, bien sûr, mais certains en font plus que d’autres. Le producteur a bénéficié de quelques augmentations de prix sur les matières premières agricoles, mais non sur les autres – or on connaît le prix de l’énergie – et il n’a aucune porte de sortie, il est obligé d’accepter ce qui lui est proposé. En bout de chaîne, le distributeur, lui, a une porte de sortie : il augmente ses prix pour les consommateurs, afin de compenser les hausses de ses coûts.

Par ailleurs, les coopératives d’achat des entreprises de grande distribution, qui sont internationales, passent au-dessus des lois Égalim 1 et 2.

M. Laurent Duplomb. – On est d’accord !

M. Henri Cabanel. – On met en danger notre agriculture, qui risque de s'écrouler ; nombre d'agriculteurs partant en retraite ne seront pas remplacés. En outre, le risque est la rupture d'approvisionnement de la part de l'industrie agroalimentaire, donc des pénuries dans les rayons. Alors, ce sera la panique.

Enfin, je suis d'accord avec vos propositions, mais encore faut-il que le Sénat soit entendu...

M. Pierre Louault. – C'est un travail important. Je partage l'analyse de Laurent Duplomb sur la grande distribution. Néanmoins, on dénonce souvent l'inefficacité des deux lois Égalim, alors qu'elles ne sont pas forcément inflationnistes, puisque l'on a une inflation moindre que dans d'autres pays d'Europe. En outre, la conjoncture empêche de faire une évaluation correcte de la loi Égalim 2, qui a apporté des améliorations au mécanisme de révision des prix agricoles, au point que les industriels, qui n'ont pas de mécanisme comparable, ont du mal à se faire entendre des distributeurs. Malheureusement, la grande distribution ne cède que devant les obligations réglementaires ou législatives. On constate une augmentation modérée des prix, mais tout le monde, notamment l'industrie, n'y trouve pas son compte.

Il faudrait examiner les marges des distributeurs, non pas produit par produit, mais au moins sur les produits essentiels. Or ils refusent d'ouvrir l'accès à leur comptabilité, qui, en outre, est généralement faussée.

En tout cas, cette mission n'est pas finie ; continuez, chers collègues !

M. Franck Menonville. – Dans ce contexte difficile, il faut objectiver les causes de l'inflation, ce que fait ce rapport. Les propos de M. Leclerc, qui impute l'inflation à certains acteurs économiques, sont scandaleux, car l'augmentation générale des prix est avant tout mondiale. Il ne faut pas désarmer la production agricole sur la planète.

Je souscris à vos analyses sur les lois Égalim ; ce que nous craignons s'est sans doute réalisé : nous avons transféré le point d'achoppement de la négociation commerciale du producteur agricole vers l'industriel. Il faudra apporter des correctifs.

Enfin, la grande distribution est aujourd'hui trop concentrée et détruit de la valeur. Il faut une loi de régulation économique pour encadrer les relations entre grande distribution et acteurs économiques et la loi Égalim 2 n'est pas suffisante à cet égard. Il faut renvoyer M. Leclerc dans ses cordes avec nos arguments.

M. Joël Labbé. – J'aurai deux réflexions.

La relocalisation de l'alimentation, si elle n'est pas une réponse à tout, constitue tout de même une réponse forte pour les producteurs. Nous aurions intérêt à organiser des filières courtes, car les magasins de producteurs et les AMAP (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne) ont leurs limites.

Mon deuxième point a trait à la véritable transparence : où en est-on de l'étiquetage, sur le produit vendu, indiquant la part du prix revenant au producteur ? Le consommateur pourrait choisir en connaissance de cause.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il va y en avoir, des mentions, sur les étiquettes...

M. Laurent Somon. – Il me semblerait plus intéressant de connaître la composition du prix des produits vendus en grande surface que la composition des produits vendus par les transformateurs aux distributeurs. Ces derniers exigent cette information sous prétexte de proposer les prix les plus bas aux consommateurs, mais en réalité c'est pour renvoyer la responsabilité de la hausse des prix aux industriels.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nos auditions révèlent une opposition entre les marques de distributeurs et les autres marques. Une marque est une propriété d'entreprise ; elle permet de soutenir l'innovation et la recherche. Pour illustrer mon propos à partir d'un événement d'actualité, la MDD fait penser aux « suceurs de roue » du Tour de France : il s'agit de copier ce qui a été fait... Il n'est pas neutre que les tensions aient été bien plus fortes sur les marques que sur les MDD.

Au sujet des matières premières agricoles (MPA) et des matières premières industrielles (MPI), il faut faire attention. Des organisations représentatives, mais aussi des chaînes de distribution nous ont spécifié que certaines entreprises, souvent de petite taille, n'étaient pas en capacité d'adapter leurs tarifs aussi souvent que cela serait nécessaire pour faire face à une inflation aussi rapide : par là même, elles allaient se retrouver en grandes difficultés. Nous pourrions nous retrouver à faire face à la situation que nous avons évoquée. Le prix des MPA n'étant pas négociable, la non-prise en compte de la NPI est liée à la fragilité d'un certain nombre d'entreprises.

Nous avons voulu, par notre travail de fond, dépassionner les débats, démêler le vrai du faux. Nous avons vu les emballées médiatiques au sujet des 50 % d'augmentations suspectes. Nous n'étions pas en accusation ; nous voulions comprendre : qu'on nous cite des exemples concrets ! Nos auditions ont commencé sur l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, avant même la déclaration ayant trait à ces 50 % d'augmentations suspectes : n'oubliez pas de le répéter ! Notre travail de fond, effectué depuis Égalim 1, doit être continué.

Actuellement, la question de reconstituer les stocks en matière énergétique pour l'hiver 2022-2023 est prégnante ; nous aurions intérêt également à nous soucier des stocks alimentaires, que ce soit en France, dans l'Union européenne ou dans le monde. L'Europe s'est faite moins interventionniste : nous disposions de nombreux stocks publics à l'échelle du continent, la plupart ont complètement disparu. Désormais, les stocks sont privés : ils échappent davantage à notre connaissance. Dès lors que nous saisissons l'ampleur de notre fragilité, l'enjeu de repositionner dans nos pays des productions devient central. L'exemple actuel de la moutarde est facile : nous sommes complètement désarmés, ne disposant presque plus de graines de moutarde produites chez nous. Nous ne sommes pas contre les échanges, mais nous sommes entrés dans une ère de fragilité alimentaire.

Ce rapport d'étape est plus important qu'on ne pourrait l'imaginer par les temps de pénurie qui courent, où la sécurité alimentaire n'est pas garantie, la fragilité climatique venant s'ajouter aux fragilités géopolitiques.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Ce travail de suivi au sujet d'Égalim permet une compréhension collective et partagée des faits.

Actuellement, nous le voyons, la grande distribution ne joue pas le jeu de la filière : elle demeure dans la stratégie du prix bas, au risque de mettre en jeu la survie des entreprises, des producteurs et des marques nationales. La mauvaise volonté dans

l'application des clauses de révision automatique témoigne de ce refus ; cela est propre à la France. Ce réajustement, à la hausse ou à la baisse, se fait plus spontanément chez nos voisins. Nous sommes cependant moins inflationnistes parce que les industriels, voire certains distributeurs, ont joué, selon la formule du médiateur, le rôle d'amortisseurs. Combien de temps vont-ils pouvoir le tenir ? À quel prix ?

Le débat souligne également la place des grandes centrales d'achat, qui plus est européennes, lesquelles viennent fausser nos tentatives de régulation.

Le débat, qui portait essentiellement sur les MPA, a été reporté sur les MPI. Les syndicats agricoles ne sont pas mécontents ; ils concèdent eux-mêmes que la loi Égalim pâtit d'une conjoncture inflationniste qui ne permet pas d'en voir réellement les effets.

Rien dans nos auditions ne vient étayer les dires de M. Leclerc au sujet des 50 % d'augmentations suspectes.

Pour conclure sur le sujet de l'affichage, je soulignerai l'enjeu du rémunérascoré, prévu par Égalim. Pour le moment, il n'est pas mis en œuvre en ce qui concerne la viande bovine : le sera-t-il ? Notre comité de suivi se penchera là-dessus.

Mme Sophie Primas, présidente. – La loi Égalim avait pour objectif d'augmenter le revenu des agriculteurs : la situation s'améliore, même si cela n'est pas encore totalement satisfaisant. Notez que je ne fais pas toujours des compliments au Gouvernement... Tout est brouillé, actuellement, par l'inflation.

La question du seuil de revente à perte va se poser à nouveau : où s'est envolé cet argent ?

L'enjeu du mois d'avril sera celui des promotions. Bruno Le Maire a posé la question de leur assouplissement éventuel ; la FNSEA l'a vite arrêté. Ce système de limitation des promotions n'existe pas dans le non-alimentaire, qui plus est de grande consommation. Les grands groupes, la plupart du temps non européens, ne sont pas à plaindre... mais ils possèdent des usines en France : il faut être vigilant. Face à ce système dont ils souffrent, ils regardent leurs outils de production en France en se posant des questions. Il ne faut donc pas complètement mettre le non alimentaire à part.

Les États généraux de l'alimentation, à l'origine, avaient pour objectif une montée en gamme. Nos concitoyens les plus modestes ont été laissés de côté, se tournant dès lors vers d'autres agricultures, notamment intra-européennes, posant la question de la compétitivité de l'agriculture française.

Dès ces États généraux, nous avons lancé plusieurs alertes : nous avons été peu écoutés. Nous parlions d'inflation trois jours avant le début de la guerre en Ukraine ; nos auditions mêmes ont précédé les déclarations de M. Leclerc. Nous tâchons d'avoir un temps d'avance, mais nous souhaiterions être davantage entendus.

Je remercie les rapporteurs.

Les recommandations sont adoptées.

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

Bilan de la politique de la ville - Examen du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport d'information de Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur le bilan de la politique de la ville. Je laisse la parole à nos trois rapporteuses.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – Voici arrivé le moment de vous restituer, avec Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, notre travail d'évaluation de la politique de la ville et, plus spécifiquement, d'application de la loi Lamy du 21 février 2014, à l'issue de 30 auditions et quatre visites de terrain, à Val-de-Reuil, dans l'Eure, à Allonnes, dans la Sarthe, et, naturellement, à Valenciennes et Nice.

Beaucoup de rapports ont été écrits sur la politique de la ville ; vous pourriez vous dire : « Un de plus ! ». Nous avons voulu nous distinguer par notre méthode et notre objectif.

Tout d'abord, ce rapport suit de cinq ans celui que Valérie Létard et Annie Guillemot avaient rendu en 2017. Notre commission et la Haute Assemblée ont de la suite dans les idées. Ce n'est pas si fréquent !

Ensuite, notre travail intervient à un moment où se prépare une nouvelle génération de contrats de ville. Le Gouvernement a lancé une commission à laquelle Valérie Létard et moi-même avons participé. L'objectif est de conclure de nouveaux contrats d'ici à 2024, alors que les précédents sont prolongés depuis dix ans, posant une vraie question d'application de la loi : il était prévu de les corrélés aux mandats municipaux... Il s'agit, en quelque sorte, de la face émergée de l'iceberg de l'application défaillante de la loi Lamy. Se pose aujourd'hui la question d'une révision de cette loi : nous voulons la préparer, voire l'anticiper.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des motivations ayant innervé notre travail, nous voulions redonner une perspective à cette politique. Le quinquennat précédent a été celui du *stop & go* entre les quartiers et le Gouvernement : le plan Borloo ? Des espoirs, puis un classement sans suite. De même, dans le plan de relance consécutif à une crise sanitaire dramatique, les quartiers ont été oubliés... avant de le voir se déployer, sous la surveillance directe du Premier ministre Jean Castex, et d'un comité de suivi qui s'est réuni tous les deux mois.

Les coups de frein et d'accélérateur se sont succédé sans constance et sans boussole. Désormais, quelle orientation, quelle priorité doit-on impulser à cette politique qui a plus de quarante ans et qui fait l'objet de nombreuses critiques ?

Pour répondre à ces questions, nous avons voulu jeter un nouveau regard sur la politique de la ville : nous proposons de compléter les objectifs et d'ajuster les outils. Dans ce cadre, nous nous sommes intéressées plus particulièrement à l'entrepreneuriat, comme exemple de trajectoires ascendantes des habitants de ces quartiers.

Nous souhaitons mettre en valeur la dimension de tremplin de la politique de la ville pour les habitants.

Ces quartiers sont confrontés à de multiples difficultés, en matière de sécurité, d'éducation, d'intégration, de santé ou de chômage. C'est un fait : nous ne le négligeons pas. Nous n'avons pas chaussé nos lunettes vertes, comme au pays d'Oz : soyez rassurés !

Cependant, à regarder la photo et non le film, à voir les difficultés des quartiers et non l'histoire des habitants, une partie de la réalité échappe à l'analyse. En effet, depuis une vingtaine d'années, la politique de la ville a pour principal objectif de réduire les écarts entre, d'un côté, des territoires où se concentre la pauvreté, et, d'un autre, le reste du pays. L'objectif est de normaliser ces territoires en leur faisant rejoindre la moyenne statistique.

La politique de la ville est conçue comme une politique de discrimination positive territoriale. Nous le savons : dans les quartiers transformés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ce n'est pas sans résultat, bien au contraire. Pourtant, comme l'a souligné la Cour des comptes, avec constance, dans ses rapports de 2002, de 2012 et de 2020, la situation des quartiers ne s'améliore pas fondamentalement. La politique de la ville connaît une forme d'échec récurrent, malgré les milliards engloutis. Ce constat nourrit son procès en légitimité, d'autant que, depuis le mouvement des « gilets jaunes », les problèmes de la France périphérique et de la ruralité peuvent apparaître plus urgents. Opposer ville et campagne est un piège : nous le savons bien.

Sans nier ces constats ni rester sourd aux demandes, il nous faut déconstruire certaines idées reçues. Dans les quartiers prioritaires, l'insuffisance du droit commun est encore et toujours une réalité. Les rapports Borloo, Cornut-Gentille et Kokouendo, et de l'Institut Montaigne l'ont largement démontré. Pour ne donner qu'un seul chiffre, pour 100 000 habitants, on compte moins de personnels de la fonction publique hospitalière en Seine-Saint-Denis non seulement par rapport au reste de la France, mais aussi par rapport aux départements de la diagonale du vide.

Pour autant, la Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France, se révèle être le huitième contributeur net à la protection sociale, et celui où la masse salariale a le plus augmenté dans la décennie qui a précédé la crise de la covid 19. La contribution à l'économie nationale n'est donc pas négative.

Il faut également envisager la politique de la ville dans le temps long des quartiers. Beaucoup ont été créés après-guerre dans le contexte de la reconstruction, de l'exode rural et de l'accueil des rapatriés d'Algérie. Les défauts rédhibitoires de certains grands ensembles sont apparus très tôt. Ainsi, la « sarcellite », expression décrivant les difficultés à vivre des habitants de ces quartiers, date de 1962, avant même tout problème d'immigration ou de ghettoïsation. À Val-de-Reuil, à Saint-Dizier ou à Grigny, les opérations dites de couture urbaine, visant à réparer les erreurs de conception, sont toujours en cours. Par conséquent, il ne faut pas avoir une vision court-termiste. Améliorer la vie des habitants demeure un enjeu.

Enfin, à bien des égards, ces quartiers sont des sas et la politique de la ville un tremplin. Certains ont pu dire que la Seine-Saint-Denis était un « Ellis Island français », dans le sens où, dans les métropoles, les quartiers populaires ont des fonctions d'accueil et de rebond. Bien qu'on manque d'études de cohortes pour confirmer les témoignages et les analyses sociologiques, plusieurs travaux nous montrent qu'il y a une réelle mobilité résidentielle et de revenu dans ces quartiers. On y déménage autant ou plus qu'ailleurs, par exemple pour devenir propriétaire, notamment à proximité, pour ne pas perdre les liens de solidarité ; mais les nouveaux entrants, qui les remplacent, ont en moyenne un niveau de revenu inférieur. Par ailleurs, des études récentes de l'Insee et de France Stratégie montrent que la mobilité intergénérationnelle des revenus est plus importante en France qu'aux États-Unis, sous réserve d'accéder à l'enseignement supérieur et d'être mobile géographiquement.

Nous plaçons donc pour adopter une vision dynamique de la politique de la ville. Dans une lecture statique, de dix ans en dix ans, et sans qu'il faille s'en satisfaire, un quartier pauvre va être, le plus souvent, confronté aux mêmes difficultés ; à l'inverse, dans une lecture dynamique, si l'on regarde qui sont les habitants, on verra qu'ils ont changé : en dix ans, environ 50 % auront déménagé.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – C'est grâce à ce nouveau regard, mais aussi à notre expérience de terrain, que nous avons procédé à une évaluation de l'application de la loi Lamy du 21 février 2014 sur laquelle se fonde, encore aujourd'hui, la politique de la ville. Nous voulons préparer sa révision. Nous proposons donc de compléter les objectifs et d'améliorer les outils.

La politique de la ville est essentiellement une politique visant à assurer l'égalité des territoires entre eux, avec l'objectif de les ramener dans la moyenne. Cet objectif reste nécessaire, même s'il est difficile à atteindre ; cependant, nous croyons qu'il faut y ajouter de manière plus explicite sa fonction de tremplin pour les habitants. Si des habitants de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en partent parce que leur situation s'est améliorée, ce n'est pas un échec de la politique de la ville : bien au contraire !

Cette évolution de l'objectif doit nous conduire à savoir l'évaluer. Or, nous sommes confrontés à un paradoxe. D'un côté, la politique de la ville suscite une multitude de rapports, de l'autre, on déplore l'absence d'une évaluation sérieuse. Comment concevoir qu'une politique qui mobilise tant de moyens, qui touche 5,4 millions d'habitants, qui présente autant d'enjeux politiques et qui demeure contestée, ne soit pas dotée d'un suivi plus robuste ?

Nous formulons trois propositions à ce sujet.

Premièrement, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) créé par la loi Lamy est en « état de mort cérébrale ». Son prédécesseur, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), comptait plus de dix équivalents temps plein : il n'y en a plus que deux actuellement... Un renforcement des moyens est absolument nécessaire, notamment pour lancer des études de cohortes sur les trajectoires territoriales et individuelles des habitants, et ce dans la durée.

Deuxièmement, il faut changer de culture et intégrer l'évaluation d'objectifs concrets aux programmes.

Troisièmement, il faut accompagner les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour l'évaluation de leurs actions. Nous avons vu un très bon exemple à Valenciennes, où les responsables se sont appuyés sur le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Dans ce cadre, il faut aussi faciliter la levée du secret statistique, qui en vient rapidement à empêcher la réalisation des travaux. De même, il convient de travailler sur les discriminations en fonction de l'origine réelle ou supposée et du lieu de résidence.

Nous recommandons ensuite d'améliorer les outils et le fonctionnement de la politique de la ville.

Au niveau national, nous demandons à la Première ministre de reprendre d'urgence le pilotage interministériel de la politique de la ville, comme le faisait Jean Castex.

La convocation d'un comité interministériel des villes (CIV), selon un rythme semestriel, c'est-à-dire dès cet été, nous paraît être le premier signal politique et opérationnel à donner. Nous voulons ensuite que l'État se mobilise en donnant une visibilité sur les crédits de la politique de la ville, et ce dans la durée. Nous demandons, par conséquent, la mise en chantier d'une loi de programmation de la ville, sur le modèle de ce qui se fait pour les armées et la justice. Enfin, nous voulons que les différents ministères mobilisent leur droit commun : la signature de nouvelles conventions interministérielles dans ce but nous paraît également devoir être lancée par Matignon. Il n'y en a plus depuis 2016 !

À l'échelon local, nous voulons favoriser la complémentarité et le dialogue entre l'État et les villes, le préfet et les maires. Dans mon département des Alpes-Maritimes, les cités éducatives et les « bataillons de la prévention » sont de bons exemples du travail approfondi qui a été fait pour s'emparer de ces programmes, pour les adapter au territoire et pour les conforter par un tour de table de financeurs. L'adaptation aux réalités locales et la capacité à créer une véritable dynamique entre tous les acteurs font la réussite d'un projet. Cela fonctionne si, à l'échelon local, le portage politique et administratif est fort et transverse. Nous pensons également qu'il est souhaitable d'expérimenter la délégation des crédits de la politique de la ville aux EPCI. Il s'agit d'une demande de plusieurs grandes agglomérations. La Cour des comptes préconise elle-même de territorialiser plus fortement la politique de la ville. La proposition, nous l'avons constaté, ne fait pas consensus : elle pourrait affaiblir le ministère de la ville, que nous souhaitons plutôt renforcer ; la dotation de solidarité urbaine (DSU) est d'ores et déjà cinq fois plus importante. Cependant, il ne faut pas s'interdire d'expérimenter, si les EPCI en font la demande, et d'évaluer, avant d'aller éventuellement plus loin : il ne s'agit pas d'une décentralisation générale.

Nous voulons ensuite renforcer le tissu associatif des quartiers, qui s'est beaucoup délité. Nous proposons de sortir des appels à projets systématiques, qui limitent les capacités d'initiative et mettent en concurrence territoires et associations : à cet effet, favorisons les conventions pluriannuelles, notamment pour aider les associations à grandir. Nous demandons à généraliser l'accompagnement des associations de grande proximité et à leur réserver des enveloppes de crédits.

Concernant la participation des habitants, nous estimons qu'il faut réformer les conseils citoyens, dont les résultats sont très hétérogènes. Nous plaçons pour plus de souplesse à l'exemple des conseils de quartier, pour plus de logique de projet avec des moyens appropriés ; nous proposons de remplacer le droit d'interpellation du préfet, inopérant et anachronique, par celui du conseil municipal ou de l'instance de pilotage du contrat de ville.

Enfin, nous pensons qu'il faut favoriser l'implication des entreprises en faveur des quartiers à travers les conventions de revitalisation, comme cela se fait dans les Alpes-Maritimes, à travers les critères de performance extra-financière, avec des clauses spécifiques pour cofinancer les actions ciblées en faveur des publics des QPV, mais aussi par le biais de la fondation qui était prévue en 2014 et qui n'a jamais vu le jour.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Ce fut un bonheur et un plaisir de travailler de concert avec Viviane Artigalas et Dominique Estrosi Sassone. Cet échange de regard nous a amenées à voir les choses de manière plus constructive.

Évaluer l'application de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy », c'est interroger deux outils centraux : la géographie prioritaire et le contrat de ville.

Comme nous l'avions montré avec Annie Guillemot il y a cinq ans, la géographie prioritaire issue de la loi de 2014, qui est fondée sur un seul critère, la concentration de la pauvreté par carreau de 200 mètres de côté, est à la fois une grande avancée et comporte d'importantes limites.

L'avancée, c'est d'avoir beaucoup simplifié et clarifié les choses et d'avoir concentré les moyens. Les limites, c'est d'avoir laissé de côté, sans vraie solution, des poches de pauvreté diffuses ou localisées. Le bassin minier en est le meilleur exemple.

Cinq ans plus tard, nous déplorons l'absence d'actualisation de la géographie prioritaire alors qu'elle aurait dû avoir lieu en 2020. C'est donc la première urgence. Ensuite, le problème des quartiers laissés-pour-compte a pris de l'ampleur. Les maires s'en plaignent et cela pose parfois de graves problèmes politiques. Nous proposons donc de laisser une plus grande latitude aux maires et aux préfets pour ajuster le zonage sur le fondement des analyses de besoins sociaux. Nous demandons également d'étudier un rapprochement avec le programme « Action cœur de ville », car, en dehors des métropoles, beaucoup de villes sont éligibles aux deux.

Nous voulons également rendre les contrats de ville beaucoup plus opérationnels. Comme la géographie prioritaire, ils n'ont pas été actualisés depuis 2014. Il faut également les assouplir pour que les EPCI puissent choisir leurs priorités, et décliner des objectifs concrets et mesurables quartier par quartier. Nous plaçons également pour adjoindre aux contrats de ville un volet investissement. Cela aurait particulièrement du sens dans les quartiers qui ne sont pas éligibles aux aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Enfin, nous souhaitons pérenniser l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui s'achève en 2023, au profit des bailleurs sociaux sous réserve d'un meilleur contrôle et d'une meilleure compensation par et pour les communes.

J'en viens au dernier volet de notre travail qui portait sur l'entrepreneuriat. Nous avons bien conscience que tous les habitants des quartiers de la politique de la ville (QPV) ne vont pas devenir entrepreneurs et que l'on ne transforme pas un jeune qui n'est pas en emploi, en études ou en formation (Neet) en P-DG de licorne.

Pour autant, la promotion de modèles de réussite accessible a un vrai impact dans les quartiers. Elle rencontre l'aspiration de plus d'un tiers des habitants. C'est donc un levier pertinent. Le programme « Entrepreneuriat pour tous » de Bpifrance a, par exemple, permis la création de 5 000 entreprises les deux dernières années. Le programme combine le démarchage des personnes intéressées par la création d'entreprise, par exemple avec des bus, l'animation de communautés d'entrepreneurs et des modules d'accélération de développement. Ce programme mériterait donc, selon nous, d'être pérennisé au-delà de 2025.

Ces entreprises ne sont pas toutes des pépites technologiques. Elles ne sont pas toutes non plus des autoentreprises de chauffeurs Uber ou de restauration ethnique. Elles sont diversifiées. Les secteurs classiques sont bien présents. C'est pourquoi la Française des jeux et BNP sont, par exemple, présents auprès d'un fonds d'investissement, que nous avons rencontré, qui appuie l'installation de franchisés et de buralistes. Comme nous l'a dit son

dirigeant, « ce n'est pas révolutionnaire, mais ça change des vies, ça crée de l'emploi et ça donne de la vie dans les quartiers ».

Nous souhaitons ensuite qu'un effort particulier soit fait sur l'entrepreneuriat au féminin dans les QPV, comme c'est le cas au plan national dans les actions de Bpifrance, en l'incluant dans l'accord-cadre avec l'État, et donc ses outils et statistiques. Les femmes des quartiers sont aussi intéressées que les hommes par la création d'entreprise. Mais souvent à la tête d'une famille monoparentale, moins soutenues financièrement et victimes de barrières sociales, elles concrétisent moins leur projet que les hommes.

Enfin, nous souhaitons que l'entrepreneuriat et l'accompagnement dans la durée des jeunes pousses des quartiers deviennent un enjeu territorial pour les pouvoirs publics en vue de leur insertion dans le tissu économique. Dans ce but, l'entrepreneuriat devrait être plus souvent inclus dans les contrats de ville. Il semble que ce soit exceptionnel aujourd'hui. Nous pensons aussi qu'il faut promouvoir des solutions *ad hoc* après la phase d'incubation, pour faciliter un suivi à la demande. L'utilisation des groupements de prévention agréés, qui ont particulièrement fait leurs preuves durant la crise sanitaire pour traiter en amont les difficultés des entreprises, pourrait être une piste.

De même, la création d'hôtels d'entreprises serait une solution intermédiaire à promouvoir entre l'incubateur et l'absence de suivi qui lui succède souvent.

Madame la présidente, mes chers collègues, voilà donc les principales conclusions et propositions de notre rapport. Nous voulons mettre en lumière, et soutenir les réussites et les dynamiques que vient initier ou appuyer la politique de la ville.

Comme les maires de France, dans leur contribution en vue de la présidentielle, et comme Olivier Klein et Hakim El Karoui dans leur rapport pour l'Institut Montaigne, nous pensons qu'il « se joue dans ces territoires une partie de l'avenir de la France, en particulier de sa jeunesse » et que « ces territoires s'ils cumulent des difficultés, sont aussi des ressources de vitalité et d'initiatives ». Encore faut-il actionner les bons leviers !

Nous n'avons pas mis sous le boisseau les difficultés. Nous n'en sommes que trop conscientes. Mais nous pensons qu'une partie des solutions se trouve dans ces dynamiques de terrain qu'il faut essayer d'amplifier. Il importe aussi de mettre un terme aux logiques descendantes et d'appels à projets pour aller vers des logiques faisant davantage confiance aux territoires. Ces derniers sont souvent porteurs d'initiatives originales fondées sur l'expérience.

Au cours de nos auditions et de nos visites, nous avons recueilli beaucoup de témoignages d'élus et d'habitants qui nous ont dit que c'était grâce à la politique de la ville qu'ils étaient aujourd'hui maires, dirigeants d'association ou, tout simplement, qu'ils s'en étaient sortis. Certains ont quitté leur quartier d'origine, d'autres pas. Selon l'expression de Mohamed Haddou, fondateur des Entrepreneurs affranchis, il faut « non seulement aider les gens à réussir, mais aussi aider les gens à enraciner la réussite ».

Si la politique de la ville pouvait demain mieux qu'aujourd'hui porter cette ambition pour chacun, ne serait-elle pas à la hauteur de la « promesse républicaine » ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci de ce rapport qui ne pleure pas sur « le lait renversé », mais a le mérite d'ouvrir des voies d'avenir !

M. Michel Bonnus. – Vous avez commencé par la santé et l'éducation, deux points sur lesquels nous sommes en difficulté. Les quartiers ouest de Toulon, qui sont à 57 % des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ont perdu depuis 2020 quatorze médecins généralistes. Nous sommes également en grande difficulté pour l'aide aux devoirs. Ne pourrions-nous pas envisager une défiscalisation des heures supplémentaires ? *Idem* pour la santé. Comme dans les zones rurales, nous avons du mal à attirer les jeunes médecins.

J'adhère bien sûr complètement à vos constats. Certes, il faut aider et soutenir, mais il faut aussi former, notamment les éducateurs. Il faut également que les collectivités locales aient de la lisibilité.

Mme Amel Gacquerre. – Il s'agit d'un sujet vaste et riche, qui pourrait donner matière à beaucoup d'échanges. Je partage vos constats et vos propositions. J'aimerais néanmoins insister sur trois éléments.

Le premier élément concerne l'impact de la crise sanitaire. Celle-ci a été révélatrice des inégalités que nous vivons dans ces quartiers, par exemple en matière de santé. Cette période a même creusé le fossé. En matière d'éducation et de numérique, nous avons eu besoin de connecter les enfants : on s'est rendu compte à quel point c'était difficile dans certains endroits.

Le deuxième élément concerne l'aménagement urbain. Il y a une nécessité de désenclaver ces quartiers, c'est-à-dire de décider de moyens importants en matière d'infrastructure de transport, par exemple. On parle de rénovation urbaine, mais la question du transport et de la liaison qui doit se faire avec les autres quartiers et les gares est une question essentielle.

Enfin, je vous rejoins sur la décentralisation et la nécessité de donner du pouvoir aux acteurs de terrain ; nous partageons votre analyse. C'est du bon sens et du pragmatisme, particulièrement en ce qui concerne ces politiques. Valérie Létard a cité la gestion de la crise sanitaire : heureusement que des maires et des associations ont fait le travail !

M. Franck Montaugé. – Force est de le constater, l'actuelle politique de la ville et les contrats de ville permettent malgré tout de progresser. Je tenais à le rappeler. J'ai été sensible à vos propos sur l'évaluation. Il y a quelques années, j'ai demandé à l'éducation nationale de mettre en place des cohortes dans des écoles situées dans des QPV afin d'évaluer la manière dont la politique prioritaire d'éducation se traduisait selon la trajectoire des élèves. Je n'ai jamais obtenu satisfaction, ce qui n'est pas normal ! Je ne comprends pas non plus qu'avec l'ensemble des statistiques dont on dispose dans ce pays l'on n'arrive pas à publier des indicateurs représentatifs de l'évolution de ces politiques.

Je termine en remerciant Michel Bonnus d'avoir abordé la problématique de la santé. L'intérêt général ne saurait être conciliable avec des intérêts purement privés. Tant qu'on ne remettra pas en question un tant soit peu le principe libéral de libre installation des médecins, on n'y arrivera pas. Pourquoi oblige-t-on les fonctionnaires et les militaires et pas les médecins ? Les médecins aussi sont formés et payés avec de l'argent public. On ne leur demande pas de passer toute leur vie dans des territoires qui ne leur agréent pas, mais d'y travailler au moins un ou deux ans. Arrêtons de tourner autour du pot et prenons nos responsabilités ! Beaucoup d'entre nous regrettent la montée du vote extrémiste. Je puis vous assurer que dans les zones rurales toutes ces problématiques y contribuent fortement : continuons comme ça, et c'est la démocratie qui en fera les frais !

M. Laurent Somon. – Comme vient de le rappeler Franck Montaugé, la problématique de l'évaluation des politiques publiques en France est un point qui soulève des difficultés. Ce n'est pas spécifique à la politique de la ville, il en va de même, par exemple, du plan Pauvreté. Nous manquons du suivi nécessaire. Or il est important d'évaluer l'efficacité des différents dispositifs mis en place eu égard aux fonds que nous y consacrons. Il convient également de revoir la géographie.

Viviane Artigalas a évoqué l'insuffisance du droit commun. J'ai été surpris que vous ne parliez pas des conseils départementaux, car ils jouent un rôle important en matière sociale. On a cité l'exemple de la santé, mais d'autres domaines méritent notre attention. Avons-nous assez d'assistantes sociales ou d'équipements culturels et sportifs ? Disposez-vous de données réelles pour mesurer dans ces quartiers l'alignement avec ce qui se fait en droit commun ? C'est un élément fondamental à connaître avant d'envisager d'y apporter des moyens supplémentaires.

Enfin, je suis absolument d'accord avec vous, il faut mettre un terme aux appels à projets. Il est important de laisser les territoires en fonction de leurs besoins faire émerger leurs priorités, lesquelles doivent être traitées sur plusieurs années par les associations, qu'elles soient sportives ou culturelles.

M. Fabien Gay. – Ce rapport montre bien que la politique de la ville n'est ni toute noire ni toute blanche ! Vos propos ne sont ni larmoyants ni faciles, ce dont je me félicite. Nous avons perdu du temps durant les cinq dernières années. Un des éléments fondateurs, à mon sens, du dernier quinquennat Macron a été le refus du nouveau plan Borloo. Nous devons à présent nous interroger sur ce qui n'a pas fonctionné. Comment pouvons-nous faire mieux ? Comme l'a rappelé Franck Montaugé, les contrats de villes sont des atouts : en vingt ou trente ans, beaucoup de choses ont été changées. L'accent n'a pas seulement été mis sur la rénovation des logements. Michel Bonnus a parlé de la santé, Amel Gacquerre a parlé des transports, mais il faut aussi citer les services publics et le modèle associatif. *Quid* du bilan de la suppression des emplois aidés, qui a été une catastrophe pour le milieu associatif ? Pendant la crise du covid, nous avons tous pu mesurer combien il manquait de solidarité dans ces quartiers.

Comme vous l'avez souligné, si tel ou tel morceau de ville a besoin d'être aidé, il est important ensuite qu'il entre dans le droit commun. Je viens d'un département, la Seine-Saint-Denis, qui voit s'accumuler les politiques exceptionnelles. Or Édouard Philippe l'a reconnu, nous n'avons pas à notre disposition des milliards d'argent public ! Tout le problème vient du fait que nous n'arrivons pas à entrer dans le droit commun. Oui, il faut du rattrapage, mais nous n'avons pas non plus besoin d'exiger plus que les autres : nous voulons juste l'égalité républicaine, qu'il s'agisse des services publics, de l'éducation, de la police ou de la justice. Une ville comme Sevran, qui connaît des difficultés en termes de sécurité, n'a toujours pas de commissariat de plein droit. Est-ce normal pour une ville de plus de 50 000 habitants ?

Dernier point, je partage ce qu'a dit Valérie Létard sur l'entrepreneuriat. Mais faute de débouchés, il devient nécessaire pour certaines personnes de créer leur entreprise. Que peuvent-ils faire d'autre ? Il faut donc accompagner les jeunes et les former. La Seine-Saint-Denis est l'un des départements où l'on crée le plus d'entreprises, mais c'est aussi celui où en en ferme le plus !

Mme Patricia Schillinger. – Je m’associe à l’ensemble des remarques. Dans les petites villes et en ruralité, on retrouve les mêmes problèmes : on manque aussi d’éducateurs, d’assistantes sociales, de psychologues, de transports, etc. Les difficultés que l’on retrouve en ville n’ont pas de solution dans le périurbain. Beaucoup de présidents d’intercommunalités ne peuvent agir parce qu’ils n’ont pas accès aux aides. En ville, quoi qu’on en dise, il est plus facile de se déplacer, etc. Le changement qui s’opère dans le paysage français doit être pris en compte dans la politique de la ville. Nous ne devons pas tout axer sur les grandes villes.

M. Daniel Salmon. – Votre travail jette un éclairage intéressant sur la politique de la ville. On voit bien qu’il y a des réussites, mais il y a aussi des échecs. Vous avez bien mis en évidence les points essentiels, à savoir les services – santé, éducation, sécurité, vie associative – et le bâti. Nous le savons, 80 % de la ville de 2050 est déjà construite. Ces quartiers, qui ont été en première ligne par rapport à la crise sanitaire, seront également impactés fortement par la crise climatique. Sans une amélioration de la qualité du bâti, nous allons vers de grandes difficultés. La rénovation thermique et la lutte contre les îlots de chaleur urbains sont des éléments essentiels. Des efforts en ce sens ont été réalisés à Rennes, dans le quartier de Maurepas. Tant que la réussite dans un quartier consistera à le quitter, c’est qu’il y a un problème ! Il importe donc d’apporter une mixité en termes d’offre de logement pour que nos concitoyens puissent rester dans un même quartier au cours de leurs parcours résidentiels.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – Monsieur Bonnus, ces quartiers connaissent bien des problèmes vis-à-vis des politiques de santé, d’éducation, mais aussi de sécurité, qui sont des politiques de droit commun, que l’on peine à évaluer, qu’il s’agisse de politiques nationales, régionales, ou départementales. Il faut davantage de volonté et de moyens pour une meilleure évaluation de ces politiques dans ces quartiers, ce qui a fait défaut au cours du dernier quinquennat.

M. Michel Bonnus. – Avant 2017, on avait procédé à la défiscalisation des heures supplémentaires des enseignants dans ces quartiers, ce qui avait fait disparaître les problèmes de recrutement. Aujourd’hui, on connaît à nouveau des difficultés dans ce domaine.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – La formation des personnes qui interviennent dans ces quartiers est également importante. Les recrutements se font le plus souvent par des contrats courts, on a du mal à stabiliser ce personnel, alors qu’il devrait être encore plus qualifié qu’ailleurs !

Madame Gacquerre, les inégalités entre territoires ont bien été creusées par la crise sanitaire, mais aussi par le plan de relance, car ces fonds ont été largement distribués par le biais d’appels à projets. Les plus rapides et les mieux armés ont été les mieux servis. Les élus de ces communes ont essayé de compenser cette dynamique, qui a mis en difficulté nombre d’associations ; ils ont accompli un travail remarquable pour aller au-devant des besoins de leurs administrés.

Concernant les infrastructures de transport, le désenclavement est effectivement un enjeu crucial. Encore une fois, ce sont les élus locaux qui y travaillent le plus, avec les régions et les métropoles, comme nous avons pu le voir à Nice.

Monsieur Gay, il est évident que cinq ans ont été perdus, cinq ans sans boussole pour la politique de la ville. Ces années ont été perdues en dépit des moyens supplémentaires

qui lui ont été octroyés, parce que ceux-ci l'ont été au coup par coup, par le biais d'appels à projets : l'argent allait au premier à répondre et non à celui qui en aurait eu davantage besoin.

Quant à l'emploi et à l'entrepreneuriat, on nous a beaucoup dit sur le terrain que celui-ci représentait une porte de sortie importante pour les jeunes de ces quartiers du fait des discriminations à l'emploi qu'ils subissaient. Il faut mieux accompagner ces entreprises sur le long terme ; c'est l'une des propositions que nous faisons.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le postulat de la politique de la ville, c'est l'insuffisance du droit commun dans ces quartiers. Il y a des déserts médicaux ruraux, mais aussi dans ces quartiers. La fracture numérique, ce n'est pas seulement les zones blanches dans les territoires les plus reculés ; elle est réelle aussi dans ces quartiers, ce qui affecte la capacité des jeunes qui y habitent à accéder à une qualification ou à un emploi. De fait, les crédits de droit commun sont insuffisants dans ces quartiers. Il est important que l'État mobilise l'ensemble des ministères pour qu'ils participent, dans le droit commun, à cette politique transversale. Tant que cela ne sera pas le cas, la politique de la ville stagnera et connaîtra des échecs.

Il faut aussi une loi de programmation de la politique de la ville qui offre de la visibilité, dans la durée, sur les crédits qui lui seront consacrés. Ainsi, ces quartiers pourront aller plus loin et constituer de réels tremplins pour les habitants.

Les associations les plus menacées aujourd'hui, voire déjà disparues, sont les plus petites, les associations de proximité de ces quartiers, parce qu'elles n'obtiennent jamais les conventions pluriannuelles qu'elles appellent de leurs vœux. On est plus généreux avec les grosses associations, extrêmement professionnalisées et capables de répondre aux appels à projets, mais peu présentes physiquement dans les quartiers et donc moins à même d'y mener une action pertinente. Les petites associations de proximité, qui font une action remarquable, mais sont incapables de répondre aux appels à projets, s'épuisent et ne parviennent pas à pérenniser leurs emplois.

Dans l'attente d'une proposition de loi reprenant nos principales recommandations, nous entendons sensibiliser à cette problématique le nouveau ministre délégué chargé de la ville et du logement quand nous lui remettrons personnellement notre rapport en septembre ; cet élu de Seine-Saint-Denis saura voir, je l'espère, les dysfonctionnements actuels de la politique de la ville et les pistes d'amélioration.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – On a parfois tendance à opposer la politique de la ville et celle que l'on doit mener en faveur de la ruralité en déprise, mais il faut s'en garder ! Ces territoires connaissent les mêmes problèmes, les mêmes combats : démographie médicale, offre de transports, écoles... Simplement, les solutions ne seront pas les mêmes, entre un aménagement rural du territoire qui y apporte des solutions humaines et une politique de la ville qui ne doit pas faire disparaître le droit commun : l'enjeu est l'accès aux mêmes services publics – éducation, santé, sécurité... – dans tous les quartiers, dans tous les territoires. La politique de la ville devait venir en complément du droit commun, être un effort consenti pour affronter une concentration massive de difficultés sociales, mais elle a fini par se substituer aux politiques communes ; il est impossible de continuer ainsi !

Nous disposons d'outils urbains et d'outils humains. Pour ces derniers, pour tous ceux qui s'engagent dans ces quartiers, il faut d'autres solutions que la précarité absolue. Les associations n'ont aucune visibilité au-delà d'une année, elles passent chaque année six mois

à monter des dossiers pour l'année suivante ! Il leur est impossible de recruter des professionnels de qualité avec des contrats aussi courts et qui plus est vulnérables à la moindre restriction des budgets des collectivités. Or ces associations sont aujourd'hui délégataires de service public dans nombre de domaines, de la culture au médico-social. C'est bien dans le domaine de la politique de la ville que cette relation contractuelle est la plus fragile ; il faut affronter ce problème !

En matière de démographie médicale, il faut arrêter de se voiler la face et trouver les solutions et les moyens qui s'imposent, même si c'est politiquement difficile, pour faire face à une situation catastrophique dans ces quartiers comme dans la ruralité.

Pour l'accompagnement des nouvelles entreprises, nous proposons la création d'hôtels d'entreprises, solution intermédiaire entre l'incubateur et l'absence de suivi qui trop souvent lui succède. Il faut éviter d'abandonner les porteurs de projets : cela peut y contribuer, tout comme les groupements de prévention agréés.

Tous les quartiers à contrat de ville ne sont pas en rénovation urbaine. Cela leur donne des moyens humains, mais l'urbain fait défaut... Il faudrait de petites solutions d'investissement pour améliorer certains aspects de la qualité de vie des habitants dans ces quartiers, une voie médiane là où l'ANRU n'agit pas.

M. Jean-Marc Boyer. – Je veux saluer le travail remarquable de nos rapporteuses. Je ne voudrais pas opposer le rural et l'urbain, mais je ne m'en interroge pas moins : quel est le montant des crédits alloués à la politique de la ville depuis une vingtaine d'années, et pour quels résultats ? En matière de santé, j'ai l'impression que les inégalités se sont creusées en dépit d'investissements massifs ; c'est le cas aussi pour l'éducation. Je connais peu les départements les plus urbains, mais à Paris du moins la mobilité me semble plus facile que dans les territoires ruraux...

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – Les quartiers de la politique de la ville, ce n'est pas Paris...

M. Jean-Marc Boyer. – En matière de couverture numérique, les opérateurs couvrent beaucoup plus facilement les villes que les zones rurales.

En matière d'autonomie financière des collectivités, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est de 100 euros par habitant d'une zone rurale, de 200 euros par habitant d'une zone urbaine... Quand y aura-t-il égalité ?

Mme Sophie Primas, présidente. – On ne peut pas opposer les territoires de la sorte !

M. Jean-Marc Boyer. – Je sais que mes propos détonnent...

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Ce n'est pas qu'ils détonnent : ce n'est pas vrai !

M. Jean-Marc Boyer. – En matière d'éducation, on a décidé sous le quinquennat précédent le dédoublement de classes dans les zones d'éducation prioritaire. Les résultats ne semblent pas à la portée des ambitions...

Mme Sophie Primas, présidente. – Les problématiques de chaque territoire ne sont pas du tout les mêmes. Il est difficile de comparer ainsi zones rurales et urbaines.

M. Franck Montaugé. – Vous recommandez de modifier l'article 5 de la loi Lamy « pour préciser le processus de la définition des quartiers propriétaires de la politique de la ville ». Qu'entendez-vous par là ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Il est question de la définition géographique de ces quartiers, qui n'a pas évolué depuis 2014.

M. Franck Montaugé. – Si je comprends bien, vous voulez faire évoluer les critères de définition de ces quartiers.

Mme Viviane Artigalas, rapporteur. – Oui : nous voulons offrir aux territoires plus de souplesse, de marges d'appréciation.

M. Franck Montaugé. – Je vous souhaite bien du courage !

Mme Viviane Artigalas, rapporteur. – Certains critères peuvent s'avérer trop restrictifs.

M. Franck Montaugé. – Si je ne m'abuse, il n'y en a que deux : nombre d'habitants et écart par rapport à la moyenne nationale en matière d'activité économique et de revenus.

Mme Valérie Létard, rapporteur. – Le problème est dans le carroyage de l'Insee, qui est de 200 mètres sur 200 mètres. Des quartiers extrêmement vulnérables sont exclus de la politique de la ville du fait d'une trop faible densité de l'habitat, notamment dans le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais.

M. Franck Montaugé. – Je comprends mieux le problème : vous entendez répondre à ces effets de bord.

Mme Amel Gacquerre. – Un élément n'a pas été précisément évoqué dans notre discussion parmi les différences entre milieux ruraux et urbains. Même si beaucoup de problèmes sont identiques, ces territoires diffèrent dans la sociologie, la culture et l'histoire de leurs populations. Celles des quartiers de la politique de la ville souffrent de discriminations à tous les niveaux. C'est une autre raison qui justifie que les réponses ne peuvent pas être identiques.

Mme Viviane Artigalas, rapporteur. – Je tiens à répondre à M. Boyer. Je suis moi-même élue d'un département très rural, qui comprend deux quartiers de la politique de la ville. J'ai travaillé sur les questions d'éducation et les conventions ruralité, qui ont permis de maintenir des écoles dans des zones très peu denses, avec des effectifs très réduits. Peu de moyens vont à la ruralité, mais nos éléments d'évaluation montrent que les quartiers prioritaires sont moins bien pourvus encore que la diagonale du vide ! Ce qu'on donne à la politique de la ville, on ne le prend pas à la ruralité.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Nous avons accompagné notre rapport d'éléments statistiques. Il s'avère que 40 % des quartiers de la politique de la ville n'ont pas de crèche ; deux tiers d'entre eux n'ont pas d'agence Pôle emploi à moins de 500 mètres. Il y a 36 % de bibliothèque en moins. Enfin, ils ont 50 % de médecins spécialistes

en moins par rapport à la moyenne nationale. Ce dont on se plaint dans la ruralité, à raison, est aussi un problème dans ces quartiers.

M. Jean-Claude Tissot. – Pardonnez-moi, mais je n’ai pas compris la remarque de Mme Gacquerre sur la sociologie des populations.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – Il y a beaucoup plus de discriminations, à de nombreux niveaux, dans les quartiers de la politique de la ville que dans les territoires ruraux, parce que les populations ne sont pas les mêmes.

Mme Amel Gacquerre. – Notre discussion portait sur les problèmes auxquels font face tant les zones rurales que les quartiers prioritaires. Il me semble que beaucoup de constats et de réponses sont effectivement partagés, mais les populations sont très différentes culturellement et historiquement.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – C’est aussi dû au fait que ces quartiers sont majoritairement composés d’habitat social.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il me faut hélas mettre un terme à cette discussion, en remerciant nos rapporteurs pour leur passion !

Les recommandations sont adoptées.

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

La réunion est close à 17 h 55.

Mercredi 20 juillet 2022

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 40.

L’enjeu du nucléaire - Examen du rapport d’information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 10 heures.

**Audition de M. Rodolphe Saadé, président-directeur général de CMA CGM
(sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 12 h 20.

Jeudi 21 juillet 2022

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée pour la période 2023-2027, COM(2022) 57 final – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 10.

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

Mardi 10 mai 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Situation en Ukraine – Audition de S.E.M. Étienne de Poncins, ambassadeur de France en Ukraine

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l’ambassadeur, merci de vous être rendu disponible pour cette audition.

Je rends tout d’abord un hommage vibrant, sincère et chaleureux au nom de l’ensemble des membres de la commission à votre action depuis le déclenchement de la guerre le 24 février dernier. Votre attitude, vos décisions, la manière dont vous avez sauvé les intérêts de la France et des Français méritent toute notre reconnaissance.

Transmettez également notre reconnaissance à l’ensemble des collaborateurs de votre ambassade qui font honneur à la France dans une situation très complexe, alors que Kiev subit encore des bombardements, malgré le repli des forces russes.

Après vous être déplacé pendant quelques semaines à Lviv – le départ d’une ambassade ne doit pas être un moment agréable – vous êtes revenu hisser le drapeau tricolore dans la capitale ukrainienne le 15 avril, ouvrant d’ailleurs la voie au retour de plusieurs ambassades européennes.

Quels sont les moyens dont vous disposez aujourd’hui ? Ces moyens sont-ils suffisants ? Tous les agents de l’ambassade ont-ils pu rester sur place ? Concrètement, comment vivez-vous la guerre au jour le jour ? Comment maintenez-vous des contacts diplomatiques pour jouer votre rôle ?

Nous savons que notre diplomatie travaille avec des moyens qui n’ont cessé de se réduire. Compte tenu du budget total de l’État, les économies réalisées sont minces, mais leurs effets en termes d’influence sont potentiellement désastreux pour la France. Nous n’avons cessé de dénoncer cette situation. Dans quelques mois, la commission s’exprimera en adoptant un rapport sur la suppression du corps diplomatique, qui est intervenue par décret, entre les deux tours de l’élection présidentielle... Ce n’est pas le sujet du jour, bien sûr, mais nous tenons à exprimer notre solidarité avec le corps diplomatique.

Vous nous parlerez de l’action de la France en Ukraine, qui est multiforme. Elle se décline d’abord, bien sûr, sur le plan diplomatique. Le Président de la République est fréquemment en contact avec le président ukrainien. La France aide aussi l’Ukraine d’un point de vue financier, humanitaire, militaire. Une mission d’investigation de l’Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) a été envoyée sur place pour documenter les crimes de guerre qui ont été commis.

Rencontrez-vous des difficultés particulières dans le déploiement de ce soutien inédit ? Quelles sont vos relations avec vos homologues européens et avec les autorités ukrainiennes ?

Enfin, nous sommes particulièrement intéressés par votre analyse de la situation intérieure. Les Ukrainiens semblent galvanisés, affrontant cette guerre de façon héroïque et n'envisageant plus rien d'autre que la victoire. Mais leur moral ne risque-t-il pas d'être atteint par l'enlisement du conflit et par l'ampleur des crimes commis par les Russes contre les populations civiles ? Celles et ceux, dont je suis, qui ont eu l'honneur d'accueillir des réfugiés, des femmes et des enfants, ont écouté leurs récits avec beaucoup d'effroi. Un compromis avec les Russes vous semble-t-il encore possible ?

L'union sacrée semble toujours de mise en Ukraine ; mais des divisions ne risquent-elles pas d'apparaître au sein de la population ukrainienne et de sa classe politique, divisions qui existaient avant la guerre ? Quel est, en particulier, l'état d'esprit de la population russophone, composante importante de ce pays ?

Enfin, dès le début de la guerre, l'Ukraine a transmis une demande d'adhésion à l'Union européenne. Les États membres devront décider de lui attribuer ou non le statut de « pays candidat ». Quel est votre sentiment à ce sujet ? Le processus d'adhésion se déroule au regard de critères politiques, économiques et juridiques dont l'Ukraine semble assez éloignée aujourd'hui. Où en est la lutte contre la corruption qui gangrenait une partie de l'activité politique avant la guerre ?

Nous avons évoqué avec vous et le président du Sénat une visite parlementaire, sous un format à déterminer, qui ne pourrait se faire que sur invitation de la Rada. Nous sommes à votre disposition, et nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour vous aider. Le combat est juste. Dans cette guerre, il y a un agresseur et un agressé, contrairement à ce que certaines autorités spirituelles peuvent laisser entendre.

Recevez encore toute notre reconnaissance et notre estime pour votre action.

S.E.M. Étienne de Poncins, ambassadeur de France en Ukraine. – Je vous remercie pour vos paroles aimables à mon endroit et à celui de mes collègues. Le 24 février, à 4h30 du matin, notre ambassade a été plongée dans une crise inédite et douloureuse. Nous avons traversé, avec mes collaborateurs, des semaines fort éprouvantes, même si les choses sont désormais un peu plus faciles.

Je souhaite d'abord rendre compte du travail de l'ambassade avant et pendant la crise, jusqu'à ce jour, et vous présenter les grandes lignes de notre action.

Cette guerre nous renvoie aux pires périodes du XX^e, voire du XIX^e siècle. C'est une agression non provoquée contre un État souverain, inédite depuis l'attaque de la Pologne par l'Allemagne nazie, le 3 septembre 1939. C'est une situation sidérante, même si elle a été précédée d'une montée progressive qui nous a permis, dans une certaine mesure, d'anticiper – non dans les modalités, puisque plusieurs scénarios étaient possibles, mais au moins dans la préparation de la guerre.

À la différence d'autres crises internationales, nous n'avons pas été surpris par l'attaque du 24 février en tant que telle, même s'il demeurait une part d'incertitude quant à son ampleur. La montée en puissance avait commencé en octobre-novembre 2021, dans la

rhétorique et dans les gestes russes, avec la mobilisation de forces aux frontières. Tout cela a débouché sur le scénario transmis par plusieurs partenaires internationaux, notamment les Britanniques et les Américains, qui était pourtant le plus difficile à concevoir : une attaque simultanée, destinée à prendre la ville de Kiev en quelques heures. Ce scénario, qui s'est révélé inatteignable, était bien le scénario de départ.

Lorsque les premiers missiles sont tombés sur Kiev et sur tout le pays, le 24 février à 4h30, nous avons ouvert la cellule de crise à l'ambassade. Nous étions préparés, et chacun savait ce qu'il avait à faire. Nous étions sous la protection du GIGN, arrivé la veille. Certains agents avaient déjà pu rentrer en France, d'autres devaient partir ce jour-là.

Notre première mission était de protéger la communauté française. Début février, nous avons déconseillé tout déplacement en Ukraine pour ceux qui n'y habitaient pas. Le 19, nous avons demandé à nos compatriotes de quitter immédiatement l'Ukraine. Il y avait mille Français inscrits sur les registres consulaires, mais, comme souvent, le nombre de nos concitoyens présents sur le territoire était supérieur – 1 700 au total. Nous les avons aidés à quitter l'Ukraine, ce qui était le souhait d'une majorité d'entre eux.

Il a d'abord fallu évaluer la situation, en étroite collaboration avec le Centre de crise et de soutien du ministère. L'une des rares bonnes surprises de cette guerre a été qu'à aucun moment, l'électricité et les communications n'ont été coupées. Le maintien d'un contact étroit et quotidien avec Paris a été un atout inestimable.

Après les premiers jours, qui ont été les plus difficiles, il était malaisé de déterminer les recommandations à faire à nos compatriotes : rester sur place ou partir ? La situation nous a d'abord semblé trop instable pour les envoyer sur les routes, au demeurant passablement encombrées. Mais, au bout de quelques jours, le plan russe de contrôle complet de la ville de Kiev semblant entravé, nous avons saisi cette fenêtre d'opportunité pour recommander à nos concitoyens de partir par la route, pour ceux qui le pouvaient, ou par le train. Les voies de chemin de fer ont en effet toujours fonctionné, y compris dans des villes bombardées comme Kharkiv ou Tchernihiv.

Nous avons fait un pilotage fin en conservant le contact avec nos concitoyens et en les soutenant moralement. Dans une troisième phase, nous avons mis en place un système de bus pour ceux qui ne pouvaient pas partir avec leur propre véhicule.

Heureusement, nous n'avons eu à déplorer aucune victime. Certains sont restés longtemps bloqués dans des villes bombardées comme Tchernihiv, mais nous avons pu tous les faire rentrer dans les semaines qui ont suivi.

Les choses ont été plus complexes pour l'ambassade. Il a fallu mettre en place un convoi pour quitter la ville de Kiev, sous le contrôle direct du Président de la République. Dès qu'une possibilité de sortie sécurisée s'est présentée, nous l'avons saisie. Nous sommes donc partis le 28 février à 17h30. J'ai dû abaisser le drapeau, geste peu commun pour un diplomate de carrière, et retirer la plaque de notre ambassade, au 39, rue Reitarska. Nous avons au préalable suivi la procédure d'évacuation, détruisant les documents et les outils de communication.

Le convoi, sous la protection du GIGN, comprenait également les ambassadeurs de Belgique et du Japon ainsi que des collègues italiens. Au total, il se composait d'une cinquantaine de véhicules. Nous nous sommes heurtés à des situations sécuritaires

complexes : le premier soir, à trente kilomètres au sud de Kiev, nous avons approché à trois kilomètres des lignes russes. On entendait les tirs de roquettes et de mortier à proximité presque immédiate. Je rends hommage aux gendarmes du GIGN, qui ont conduit le convoi de façon remarquable. Nous avons réussi à évacuer tout le monde vers la Moldavie. Quant à moi, avec une équipe restreinte de volontaires, j'ai été évacué à Rzeszów, en Pologne, par vol militaire. Le soir même, le 2 mars, j'ai pu franchir à nouveau la frontière et rouvrir notre ambassade à Lviv, conformément aux consignes du Président de la République et du ministre Le Drian.

Le maintien de l'ambassade à Lviv a été un geste politique très fort et parfaitement justifié. Le fait de rester présents aux côtés des Ukrainiens, quand d'autres pays délocalisaient leur ambassade en Pologne, a montré que la France est avec l'Ukraine dans les bons moments, mais aussi dans le malheur.

Cela nous a été très utile sur le plan politique, puisque nous avons maintenu des contacts étroits avec les autorités ukrainiennes, notamment le ministre Kuleba, qui passait très souvent par Lviv en se rendant en Pologne, et les nombreuses autorités délocalisées dans cette ville. Nous avons pu travailler dans des conditions convenables.

Le deuxième avantage de ce maintien sur le territoire ukrainien était la proximité avec les décideurs, qui a facilité la mise en place de l'aide militaire et humanitaire. Il faut souligner, et c'est à l'honneur de la communauté internationale, que les Ukrainiens ont reçu une aide considérable ; le principal enjeu était que cette aide corresponde à leurs besoins réels. En nous trouvant à leur contact, nous étions en mesure de transmettre à Paris une liste précise de demandes. Le Centre de crise et de soutien a fait un travail remarquable de recueil, et de mise en place, notamment d'un fonds de concours abondé par les collectivités locales – 1 200 communes y ont participé.

Ainsi, l'aide a pu être délivrée dans des délais extrêmement brefs. Le meilleur exemple concerne la sécurité civile. Le 7 mars à Lviv, j'ai rencontré la vice-ministre de l'intérieur, qui m'a transmis une liste très précise de besoins : camions à échelle de pompier de plus de quarante mètres, équipements de désincarcération, etc. Dès le 18 mars, je réceptionnais le convoi à Tchernivtsi, au Sud de l'Ukraine. C'est ce que j'appelle la diplomatie du premier kilomètre – recueillir les demandes – et du dernier kilomètre – accueillir l'aide.

Nous en sommes au troisième convoi de ce type, dont le Premier ministre, accompagné du ministre Le Drian, est venu saluer le départ ce matin. Je compte bien me trouver à sa réception dans quelques jours à Kiev...

L'ambassade a ainsi su rester à l'écoute et répondre à des demandes parfois extraordinairement précises, dans des délais très brefs.

Notre troisième mission était le maintien du contact politique à tous les niveaux. Nous avons passé sept semaines à Lviv. Une fois les conditions de sécurité devenues acceptables à Kiev, nous avons décidé d'y revenir. Nous avons été parmi les derniers à quitter la capitale, et parmi les premiers à y réinstaller notre ambassade. Ce retour est consécutif à la victoire, puisqu'il faut appeler les choses par leur nom, des Ukrainiens dans la bataille de Kiev. Ils ont en effet repoussé la prise de la ville, fait obstacle à son encerclement, et enfin fait échouer le plan russe visant à s'installer à une vingtaine de kilomètres de la capitale pour la maintenir sous le feu de l'artillerie. Les troupes russes ont fini par franchir la frontière en sens

inverse. La ville reste, comme l'ensemble du territoire ukrainien, sous la menace des missiles, mais pas sous celle de l'artillerie.

L'ambassade, de retour à Kiev, fonctionne toujours, avec une équipe réduite de volontaires logés dans le bâtiment de l'ambassade. Hisser à nouveau le drapeau et replacer la plaque de l'ambassade a été une grande satisfaction personnelle, et un moment très émouvant. En partant, beaucoup d'entre nous pensaient ne pas revenir.

Nous sommes aujourd'hui une petite équipe, motivée et concentrée sur le travail politique et l'aide humanitaire et militaire. Nous voyons également émerger le sujet de la reconstruction, un aspect sur lequel le président Zelensky insiste beaucoup.

M. Jacques Le Nay. – L'Ukraine est en guerre, mais une grande partie du territoire n'est pas occupée. Comment s'y déroule l'activité économique ? Je songe notamment aux grands espaces céréaliers. Y aura-t-il malgré tout des récoltes ? Pourront-elles être exportées vers l'Europe, y compris vers la France ? Comment se font les liaisons dans cette partie non occupée du pays ?

M. Guillaume Gontard. – Merci pour votre action et celle de votre équipe pendant cette période.

L'ONG *Human Rights Watch* a rappelé le 29 avril dernier que les réfugiés sont particulièrement vulnérables aux situations de traite humaine et d'exploitation. Elle a notamment dénoncé le manque de dispositifs gouvernementaux de lutte contre les violences sexistes et sexuelles en Pologne.

L'ONG appelle également ce pays à mettre à disposition de toutes les survivantes ukrainiennes de viols présentes sur son territoire des soins complets, y compris la contraception d'urgence et l'avortement.

Au vu des orientations du gouvernement polonais sur l'avortement, quel dialogue est mis en place à ce sujet ? Est-il envisageable de soutenir les associations qui organisent l'envoi de pilules abortives vers la Pologne ? Pour les femmes enceintes dans leur deuxième trimestre, qui seront de plus en plus nombreuses, peut-on envisager un transfert de ces personnes dans les pays de l'Union européenne où l'avortement dans le deuxième trimestre est autorisé, notamment les Pays-Bas, l'Espagne et la Suède ?

Enfin, la France apporte-t-elle une aide pratique au recueil de preuves de crimes de guerre, aussi bien auprès de la procureure générale d'Ukraine que des juridictions internationales ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Je me joins au président Cambon pour souligner la nécessité de disposer de diplomates spécifiquement formés, et non puisés dans le vivier général des fonctionnaires. J'espère que ce conflit amènera le Gouvernement à y réfléchir.

Sur un front de 900 kilomètres, les bataillons ukrainiens tiennent tête aux bataillons russes qui les pilonnent avec leur artillerie. Or, ces dernières semaines, des explosions mystérieuses de dépôts de munitions en Russie ont été mentionnées. Avez-vous des informations à ce sujet ?

Les cérémonies du 9 mai en Russie étaient très attendues par la communauté internationale. Or à cette occasion, Poutine n'a pas crié victoire. Son discours a même été plutôt terne. Quelle analyse en faites-vous au regard du conflit ?

La situation des droits de l'homme est dramatique. Soixante pays ont demandé le 9 mai la réunion du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies. Quel est le ressenti des Ukrainiens envers l'Europe, en comparaison avec les États-Unis ? L'Europe tient-elle son rôle aux yeux des Ukrainiens ?

Enrico Letta a récemment proposé la création d'une confédération de 36 pays. Serait-ce une solution acceptable pour les Ukrainiens, sachant qu'ils n'adhéreront pas à l'Union européenne aussi rapidement qu'ils le souhaitent ?

M. Alain Joyandet. – Je me joins au président Cambon pour vous féliciter, vous remercier, mais aussi vous dire ma tristesse de voir l'organisation du corps diplomatique remise en cause. J'espère que la crise actuelle amènera à revoir cette décision.

On parle peu des mois qui ont précédé le 24 février. Quelle était la situation précise, notamment dans le Donbass ? Pourquoi les accords de Minsk n'ont-ils été mis en œuvre que de manière limitée ? Rappelons que ce conflit a fait 14 000 morts avant le 24 février. La responsabilité de ce qui se passe aujourd'hui repose-t-elle en totalité sur M. Poutine, ou peut-on adopter un point de vue plus équilibré ?

Les projets d'intégration de certains États à l'Union européenne, voire à l'OTAN, sont-ils à vos yeux susceptibles de contribuer à un cessez-le-feu, ou au contraire de le retarder ?

M. Yannick Vaugrenard. – Je rends hommage à votre courage, y compris physique, et à celui de toute votre équipe. Vous faites honneur à notre corps diplomatique, à notre pays et à notre démocratie.

Nous avons été frappés par la grande résistance des Ukrainiens, qui n'était anticipée par aucun pays ni leurs services de renseignement.

Deuxième élément marquant, l'unité du peuple ukrainien, alors que les forces politiques s'opposaient durement avant le conflit.

Enfin, je relèverai la personnalité du président ukrainien et son courage reconnu par la communauté internationale.

Peut-on craindre, avec le temps, que cette unité du peuple ukrainien et des responsables politiques ne se fissure ?

Peut-on enfin envisager, dans les régions russophones d'Ukraine, un référendum pour sortir de cette guerre, de manière à ce que personne, de part et d'autre, n'en conçoive un sentiment d'humiliation ? Cela fait écho à une partie des accords de Minsk qui n'avait pas été respectée.

M. Pascal Allizard. – Merci pour votre travail et celui de vos équipes. Je souhaite, pour ma part, revenir sur les heures qui ont précédé la guerre. En effet, je me trouvais la veille au soir à Vienne, au siège de l'Organisation pour la sécurité et la coopération

en Europe (OSCE). Personne ne croyait, alors, qu'il pourrait se passer quelque chose dans les heures à suivre. C'est pourquoi, le lendemain matin, la sidération prédominait.

Nous avons appris depuis qu'il y avait une asymétrie dans l'information : les services américains auraient obtenu des renseignements sur la date du déclenchement des hostilités, que d'autres services comme les nôtres n'avaient pas. Je travaille avec plusieurs collègues de la commission à un rapport sur la politique étrangère des États-Unis. Cette asymétrie d'information nous a été confirmée par des spécialistes et des diplomates, français et étrangers. Qu'en est-il ?

M. François Patriat. – Le ministre Le Drian a déclaré ce matin que, compte tenu de la résistance ukrainienne, le conflit pourrait s'enliser et durer plusieurs années.

De plus, des centaines de milliers de personnes, et peut-être 200 000 enfants, auraient été « déportés », *via* des couloirs humanitaires, en Russie, jusqu'aux frontières de la Sibérie.

Enfin, combien de temps s'écoule entre le moment où les États de l'Ouest décident d'une aide militaire et son effet réel sur le terrain ? Il y a deux mois, nous avons pris des sanctions économiques drastiques à l'encontre de la Russie. Quelles sont les conséquences concrètes de ces mesures sur le terrain aujourd'hui ?

M. Cédric Perrin. – Votre intervention souligne l'importance de la diplomatie, et sa capacité à éviter le pire.

Je n'avais pas conscience, pour ma part, de la dépendance économique de la France vis-à-vis de l'Ukraine. Un de mes collègues vous a interrogé sur les céréales. Je m'interroge sur les produits manufacturés, au regard notamment de la nécessité pour nos entreprises de faire acheminer des matières premières depuis l'étranger et notamment du titane.

Autre interrogation, le nucléaire. La situation de Tchernobyl et celle de Zaporijjia suscitent beaucoup d'inquiétudes. Les Russes utilisant l'artillerie de manière intensive, quelles peuvent être les conséquences à court et moyen terme ?

Le 16 mars, le président Zelensky affirmait devant le Congrès qu'il ne souhaitait pas nécessairement maintenir la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN. Mais si, toutefois, la Finlande devait y adhérer, cette question se reposerait-elle ?

L'Ukraine a su se montrer efficace dans la guerre de l'information. Il convient de prendre du recul : on sait que beaucoup de contre-vérités sont dites du côté russe, mais qu'en est-il du côté ukrainien ? Faut-il tout prendre pour argent comptant ? J'ai notamment en tête une conversation interceptée entre un soldat russe et sa mère, qui évoquait des actes de torture abominables.

S.E.M. Étienne de Poncins. – Après plus de deux mois de guerre, l'extraordinaire résilience ukrainienne a dépassé les attentes. C'était un pays divisé, notamment entre prorusses et nationalistes, avec un président novice qui avait fait irruption sur la scène politique, à la surprise générale, en 2019. Face à l'agression, le pays s'est réuni et a fait preuve d'une extraordinaire combativité. L'image qui me vient en tête est celle d'une nation qui se lève contre l'agression, ce qui nous rappelle des épisodes de la Révolution

française. Si Vladimir Poutine a réussi quelque chose, c'est bien de constituer une vraie nation ukrainienne, ce qui était loin d'être gagné.

Monsieur Le Nay, vous avez évoqué ce qui se passe en province. J'ai justement profité de ma présence à Lviv pour rayonner dans les villes moyennes et constater comment s'organisait la solidarité : on évoque souvent les cinq millions de réfugiés, mais il y a aussi six millions de déplacés internes, qui ont quitté les zones de l'Est pour l'Ouest. À Drohobytch et Stryï, des villes moyennes de 80 000 habitants, j'ai été frappé par l'élan de solidarité à travers lequel toute la ville se met en état d'appui.

L'État a tenu, l'armée aussi, notamment dans le Donbass où elle recule lentement, parce qu'elle s'y était bien préparée. Mais au-delà de cette vision pyramidale, il y a une nation en armes : les villes organisent leur propre défense grâce à des brigades territoriales qui prennent certains régiments sous leur aile. Il y a une solidarité à la fois touchante et très efficace. La résilience ukrainienne s'explique aussi par cette capacité à fédérer la nation. Cette guerre n'est pas idéologique, mais nationale : la nation ukrainienne refuse d'être incorporée, ou renvoyée à des origines russes.

Il est vrai que les Ukrainiens gagnent haut la main la guerre de l'information. Volodymyr Zelensky est un remarquable communicant, qui a galvanisé sa nation et son peuple et atteint un taux de popularité très élevé qu'il n'avait pas avant la guerre. Faut-il tout croire ? Très probablement, non. La différence avec la Russie est cependant que l'Ukraine reste une démocratie. Face à des exactions signalées sur les réseaux sociaux, les autorités ont pris des mesures et lancé des enquêtes, au lieu de considérer simplement qu'elles n'avaient pas eu lieu.

L'Ukraine a renoncé à l'adhésion à l'OTAN - une ligne rouge pour les Russes - mais pas à l'adhésion à l'Union européenne, à laquelle les Russes ne s'opposent d'ailleurs pas. Le président Zelensky a pour objectif principal le Conseil européen du 30 juin, où les chefs d'État et de gouvernement discuteront du statut de candidat pour l'Ukraine. Il y a une insistance sur la reconnaissance du statut, car l'Ukraine paye le prix du sang pour la défense des valeurs européennes : elle a un droit moral à ce que sa candidature soit au moins examinée.

L'Union européenne n'est pas une puissance militaire comme les États-Unis, mais elle a su être présente collectivement, et elle est très active sur le plan de l'aide financière. Les dirigeants européens ont fait de multiples déplacements à Kiev, Charles Michel était encore hier à Odessa. L'Union européenne s'est montrée unie et efficace en adoptant des sanctions et un paquet financier ; elle n'a pas à rougir de son action. Cela a été une surprise pour le président Poutine, qui s'attendait à trouver une Europe divisée.

Le nucléaire civil est en effet une préoccupation. La centrale nucléaire de Zaporijjia, notamment, est toujours occupée, mais la maintenance reste confiée aux Ukrainiens. Sur ce plan, les relations sont étroites entre les Ukrainiens et les Russes, car ils utilisent la même technologie.

Monsieur Patriat, nous sommes entrés dans une nouvelle phase de la guerre. Le blitzkrieg a échoué, les Russes sont passés au plan B : prendre le Sud. Mais même si l'offensive avance, elle se heurte à une résistance ukrainienne qui se renforce de jour en jour. Les Ukrainiens ont des réserves et reçoivent un armement aux standards de l'OTAN, techniquement plus avancé que l'armement russe ; à terme, ils peuvent résister. La percée

russe annoncée pour le 9 mai n'a pas eu lieu. Autour de Donetsk, les Russes ont peu progressé en deux mois ; Marioupol a résisté plusieurs semaines, alors que les Russes s'attendaient à voir la ville tomber comme un fruit mûr en quelques jours.

Il appartiendra aux historiens de retracer les heures précédant l'offensive. Pour ma part, j'ai été frappé par la réaction des Ukrainiens eux-mêmes. Le 18 février, quelques jours avant l'offensive, je recevais dans mon bureau le maire de Marioupol, avec lequel nous avons des relations étroites - nous avons accordé à la ville un prêt du Trésor pour le traitement des eaux. Il me présentait un projet de réhabilitation du front de mer. Alors que la menace russe était déjà dans tous les esprits, il pensait à un bluff et n'envisageait pas ce qui s'est produit - d'où l'effet de sidération.

Pour ce qui est de la politique intérieure, il y a à ce stade une unanimité complète des Ukrainiens, une union nationale - avec un risque de raidissement et de radicalisation plus le temps passe, plus les pertes sont lourdes, plus l'horreur des crimes apparaît. Je me suis rendu à Boutcha et Irpin, les crimes sont abominables. La soldatesque russe, très alcoolisée, sans commandement, se comporte de façon abjecte. Mais une partie serait organisée : des personnes sont recherchées et tuées, par exemple si elles portent des tatouages nationalistes ukrainiens, ou sont identifiées par le FSB comme ayant été des combattants de 2014 ou des militants du Maïdan. Les Ukrainiens sont donc de moins en moins prêts à accepter des compromis, ce qui augure mal de la fin du conflit, personne ne voulant céder. C'est un phénomène auto-entretenu et inquiétant.

Les accords de Minsk relèvent du passé. La France s'y est beaucoup impliquée, le Président de la République était encore à Kiev le 9 février pour les faire avancer. La responsabilité est des deux côtés, personne n'ayant jamais voulu les appliquer : les Ukrainiens parce qu'ils les ont signés le pistolet sur la tempe en 2014-2015, les Russes parce qu'ils n'ont jamais fait pression sur les républiques séparatistes, faisant croire qu'elles étaient autonomes. Pendant sept ans, le conflit n'était pas gelé mais actif, avec des bombardements, des morts. Les Ukrainiens ne veulent plus entendre parler du format Normandie ni des accords de Minsk.

La situation des droits de l'homme en Ukraine, selon les analyses de la Commission européenne, reste acceptable. La Rada continue de se réunir, même si certains partis russes ont été écartés.

Le risque de trafic d'êtres humains est une vraie préoccupation ; nous y sommes très attentifs. Les réfugiés sont surtout des femmes, des enfants et des personnes âgées, car les hommes de 16 à 60 ans, mobilisables, n'ont pas le droit de quitter l'Ukraine. Les Ukrainiens préfèrent rester en Pologne, pour pouvoir revenir ; il ne s'agit pas d'émigration mais de mise à l'abri.

L'IRCGN a été parmi les premiers sur le terrain, en réponse à la demande de la procureure générale d'Ukraine, pour enquêter sur les crimes de guerre. Nos gendarmes-enquêteurs disposent d'un laboratoire ADN et font un travail remarquable. Les Ukrainiens ont la compétence, mais sont débordés. Nous avons su répondre dans des délais très courts à une demande très précise.

La reprise des exportations est un vrai défi. L'Ukraine est une puissance agricole majeure. Or 100 millions de tonnes de blé et de produits agricoles sont bloquées à Odessa. Comment les sortir ? Faute de pouvoir passer par la mer, on cherche à passer par le Danube, ce qui est plus compliqué et plus lent.

Deuxième question : *quid* de la récolte de cette année ? Les agriculteurs ukrainiens - mais il y a aussi des Français - ont courageusement ensemencé les champs, malgré la pénurie de gasoil. Se pose le problème de la récolte dans la partie Ouest, alors que les silos sont encore pleins de la récolte précédente...

L'activité économique est bien sûr très affectée par la guerre. Il y a une aide internationale massive de l'Union européenne et de la France. L'Agence française de développement a consenti 300 millions d'euros de prêts, et le Président de la République a annoncé 200 millions supplémentaires. L'Union européenne, dans un geste sans précédent, a abaissé toutes les barrières douanières, y compris sur des produits protégés comme le poulet, pour favoriser au maximum l'économie ukrainienne.

Vous m'interrogez sur l'état d'esprit de la population russophone. Celle-ci, censée être pro-russe, notamment à Kharkiv, s'est totalement détournée de la Russie à la suite de ses crimes et bombardements. Les partis pro-russes ont été discrédités, M. Medvedtchouk a été arrêté. Elle va donc certainement se chercher de nouveaux représentants pour consolider son appartenance à la nation ukrainienne.

M. Joël Guerriau. – Ce conflit n'aurait-il pu être évité ? Lors de ma visite en Ukraine, Volodymyr Zelensky avait interdit des télévisions et des journalistes se plaignaient de ne pouvoir s'exprimer. Il y a eu provocation de part et d'autre. Peut-être aurait-il fallu se pencher plus tôt sur la question du Donbass...

Aujourd'hui, tout le monde est uni en Ukraine, y compris les populations russes. Nous soutenons unanimement l'Ukraine. Demain, comment pourra-t-elle se reconstruire sur des bases politiques et démocratiques plus saines ? Comment les choses vont-elles évoluer dans un pays traumatisé ? Les couloirs humanitaires permettront-ils, demain, d'évacuer la population si nécessaire ?

S.E.M. Étienne de Poncins. – On connaît hélas la pratique russe en matière de couloirs humanitaires, avec l'exemple syrien, et leur propension à biaiser et à les détourner de leur usage.

Il y a aussi le risque de déportations de population. Nous sommes donc très prudents sur ces couloirs, sauf à ce qu'ils soient gérés par la Croix-Rouge ou l'ONU, ce qui est rarement le cas. Il s'agit souvent d'un piège : j'ai vu à Irpin ou à Boutcha des voitures de civils mitraillées, ciblées alors que les gens voulaient quitter la ville.

M. Christian Cambon, président. – Comment notre assemblée peut-elle être utile à votre ambassade, et à la cause que nous défendons tous ? Nous accompagnons les efforts du Gouvernement sur le plan budgétaire, mais concrètement, comment aider ?

Un nombre important de dirigeants se succèdent en Ukraine. Le Président de la République, pour des raisons honorables, n'y a pas été depuis le 9 février. Nous ne souhaitons pas interférer avec une visite présidentielle, comme l'a rappelé le président Larcher. Il faut que les visites soient utiles.

S.E.M. Étienne de Poncins. – Il y a en effet beaucoup de visites en ce moment. L'important, pour le Parlement, est d'agir en bonne intelligence avec la Rada, le parlement monocaméral ukrainien. Nous avons de très bonnes relations avec le Parlement. Il faut s'appuyer sur les groupes d'amitié. Une visite parlementaire française serait certainement très

appréciée. Cela dépend aussi de la date de la venue du Président de la République. La relation interparlementaire est très utile, et doit être poursuivie dès que possible.

M. Christian Cambon, président. – Il y avait déjà une coopération entre la Rada et le Sénat, avec des échanges de fonctionnaires. Nous avons essayé de les aider sur la loi de décentralisation et de régionalisation, qui n’a jamais vu le jour alors qu’elle aurait peut-être pu aider à l’époque à résoudre certains problèmes.

Cette audition nous a éclairés et nous permet de vous exprimer notre soutien, notre estime et notre confiance. Nous restons à votre écoute pour savoir ce que nous pouvons faire. Il faudra, un jour, que les hostilités cessent et que le dialogue reprenne. Le Sénat s’illustre par la poursuite d’un dialogue, certes difficile, avec le Conseil de la fédération de Russie. Il n’en est plus question, mais le Parlement, à travers la diplomatie parlementaire, essaiera de jouer son rôle lorsque les circonstances le permettront.

Monsieur l’ambassadeur merci pour cette audition et bonne chance pour votre mission. Le Sénat est à vos côtés.

S.E.M. Étienne de Poncins. – Merci.

La réunion est close à 16 h 10.

Mercredi 6 juillet 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Grandes orientations de la politique étrangère américaine - Examen du rapport d’information

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons ce matin un rapport d’information sur les grandes orientations de la politique étrangère américaine.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Le rapport que nous vous présentons aujourd’hui est le fruit d’un travail que nous menons depuis mars dernier sur les orientations de la politique étrangère américaine et les relations transatlantiques, et qui nous a conduits à organiser un grand nombre d’auditions de diplomates, de chercheurs et d’experts. En outre, nous avons effectué fin mai à Bruxelles un déplacement comportant une intéressante séquence consacrée à l’Organisation du traité de l’Atlantique Nord (OTAN), au cours de laquelle nous avons échangé avec notre représentation permanente ainsi qu’avec la représentation permanente américaine, et une séquence, très riche également, consacrée à l’Union européenne, au cours de laquelle nous avons échangé avec deux services de la Commission européenne, la direction générale du commerce (DG Trade) et la direction générale de l’industrie de défense et de l’espace (DG Defis), ainsi qu’avec le Service européen d’action extérieure (SEAE) et des parlementaires européens.

Notre collègue André Gattolin s'excuse de ne pouvoir être présent, mais nous allons vous lire son intervention :

L'arrivée de Joe Biden au pouvoir à partir de janvier 2021 s'est accompagnée d'une volonté de renouveau de la politique étrangère américaine et de réparation, après les dégâts de l'ère Trump. Celle-ci avait été marquée par un repli prononcé des États-Unis sur leurs intérêts nationaux, reflété par la devise « *America first* », une rupture brutale avec le multilatéralisme, la dénonciation d'engagements internationaux majeurs comme l'accord de Paris sur le climat et l'accord sur le nucléaire iranien, et une défiance vis-à-vis des partenariats avec les alliés traditionnels, notamment l'OTAN.

Prenant le contrepied de cette politique unilatérale, Joe Biden veut restaurer le rôle et le leadership des États-Unis dans le système international et réaffirmer leur engagement dans la défense du multilatéralisme et des valeurs libérales et progressistes, une attention particulière étant portée aux enjeux globaux, comme la santé, le climat ou le droit international humanitaire. Dès les premières semaines de sa présidence, il annonce le retour des États-Unis dans l'accord de Paris sur le climat, à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et au Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Le rôle central de la diplomatie, préférée au recours à la force et à la coercition, est rétabli. Les liens avec les alliances sont resserrés : en Europe, le président américain renoue avec l'OTAN et réaffirme l'engagement de son pays à garantir la sécurité collective fondée sur l'article 5. En Asie, il réactive les alliances traditionnelles avec le Japon, la Corée du Sud, les Philippines, ou encore l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean). Il en lance de nouvelles, comme le partenariat militaire et sécuritaire avec le Royaume-Uni et l'Australie dénommé Aukus (*Australia, United Kingdom, United States*) et le QUAD (pour *Quadrilateral Security Dialogue*) avec l'Inde, l'Australie et le Japon, qu'il transforme en une plateforme de coopération multidimensionnelle ayant vocation à évoquer des sujets aussi divers que l'impact économique et sanitaire du covid-19, et notamment les vaccins, le changement climatique, les technologies critiques...

Enfin, Joe Biden veut s'appuyer sur les démocraties dans le monde pour défendre un modèle de gouvernement menacé à la fois à l'extérieur, par les régimes autoritaires, et à l'intérieur par la montée des populismes, l'assaut contre le Capitole le 6 janvier 2021 ayant à cet égard constitué un véritable traumatisme pour le pays.

Cette volonté de l'administration Biden de renouer avec une politique étrangère multilatérale et coopérative au plan international ne doit cependant pas occulter la permanence de tendances de fond et d'invariants.

La première tendance est la priorité accordée aux questions d'ordre intérieur, dans un pays qui a payé un lourd tribut sanitaire et économique au covid-19. La politique étrangère passe au second plan et surtout doit être une « politique étrangère pour les classes moyennes », chaque décision diplomatique devant être prise en fonction des conséquences qu'elle peut avoir sur l'emploi et les intérêts économiques des Américains. Cela explique le peu d'empressement de la présidence Biden à renouer avec le multilatéralisme commercial et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le libre-échange suscite désormais une grande méfiance, de même que la signature d'accords commerciaux.

La deuxième tendance de fond, étroitement liée à la première, est la confirmation du mouvement de repli des États-Unis, et notamment de la volonté de mettre fin aux guerres sans fin. En effet, l'échec et le coût des interventions militaires en Irak et en Afghanistan, qui

auront à elles deux coûté quelque 5 500 milliards de dollars, ainsi que leur rejet dans l'opinion publique américaine, imposent de mettre fin à ces interventions de longue durée. C'est ce que fait Joe Biden quand il décide, conformément au plan acté par son prédécesseur, de retirer à l'été 2021 les troupes américaines présentes en Afghanistan, sans concertation avec les alliés, qui en avaient trois fois plus sur le terrain et qui ont dû suivre le mouvement dans la précipitation.

Le repli américain se lit aussi dans le positionnement à l'égard du Moyen-Orient qui, en dépit de l'alliance traditionnelle avec Israël et des préoccupations vis-à-vis de l'Iran, ne semble plus au cœur des priorités américaines. Il en est de même en ce qui concerne l'Afrique et dans une moindre mesure, l'Amérique latine.

Néanmoins, ce repli s'explique aussi par le souci de concentrer les ressources et l'attention américaines sur ce qui constitue une autre tendance de fond : la rivalité stratégique avec la Chine. Sur ce plan, la continuité avec la politique de Donald Trump est complète, Joe Biden n'étant d'ailleurs pas revenu sur les nombreuses sanctions décidées par son prédécesseur. La Chine est décrite comme la principale menace par l'ensemble des documents stratégiques américains. La compétition avec ce pays est globale, elle se déroule sur les plans stratégique et militaire comme économique et technologique, puisque les États-Unis se lancent dans une course technologique et vont investir 117 milliards de dollars en 2022 dans la recherche et le développement, mais aussi sur le terrain du droit et des valeurs – droits de l'homme, droit international, démocratie – qui sont menacés par le révisionnisme chinois.

Les grandes orientations de la politique étrangère de l'administration Biden doivent se lire aussi au travers du prisme de l'enjeu chinois. Le réinvestissement des instances multilatérales vise à reconquérir le terrain laissé à la Chine après quatre années de retrait américain sous la présidence Trump. De même les alliances nouées en Asie visent à contrer les ambitions de la Chine dans la région, l'objectif du QUAD étant de garantir un « Indo-Pacifique libre et ouvert ».

Dans ce contexte, la question de Taïwan, qui concentre les tensions ces derniers mois, est cruciale pour les États-Unis tant au plan géostratégique – la conquête de l'île par la Chine lui ouvrirait la voie à une possible domination sur le Pacifique – qu'au plan économique : Taïwan, qui assure 21% de la production mondiale de puces électroniques, représente une part déterminante de l'approvisionnement américain. Les États-Unis ont récemment renforcé leur engagement à défendre Taïwan en cas d'attaque et ont engagé des négociations commerciales bilatérales avec Taipei.

Comme l'a indiqué le secrétaire d'État Antony Blinken dans sa présentation de la politique américaine vis-à-vis de la Chine le 26 mai dernier, la rivalité stratégique avec la Chine s'inscrit dans la durée, mais les dix prochaines années seront décisives.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Au regard de ces grandes tendances, comment évoluent les relations transatlantiques, qui étaient devenues très compliquées sous la présidence Trump ?

De manière générale, on constate une amélioration des relations avec les pays européens, Joe Biden ayant, là encore, joué la carte de l'apaisement. Après un sommet entre l'Union européenne et les États-Unis le 15 juin 2021, plusieurs différends commerciaux, très envenimés, avec des sanctions dans les deux sens, ont trouvé une solution, notamment le contentieux entre Airbus et Boeing et la question des importations d'aluminium et d'acier.

Les États-Unis ont aussi renoncé à nous appliquer des sanctions en réaction aux taxes nationales sur les services numériques, en contrepartie d'un accord international négocié au sein de l'OCDE pour taxer les multinationales. Certes, cette dynamique positive a failli s'enrayer lors de deux épisodes de tensions survenus à la fin de l'été 2021, le premier lié au retrait précipité d'Afghanistan, qui a placé nos voisins européens dans une situation inconfortable, le second causé par l'annonce du partenariat Aukus impliquant la dénonciation par l'Australie du fameux « contrat du siècle » français pour la fourniture de sous-marins conventionnels et qui a déclenché une crise diplomatique inédite entre Paris et Washington.

Heureusement, la France, qui a légitimement protesté, avec le soutien de l'Union européenne, a su mettre à profit cette crise pour relancer la relation bilatérale. Elle a en effet obtenu, outre des excuses, la mise en place d'un dialogue nourri sur différents sujets parfois constitutifs d'irritants, comme le contrôle export, à la fois au niveau national mais aussi au plan européen, dans le cadre du Conseil du commerce et des technologies (CCT), qui s'est imposé comme un outil privilégié de dialogue transatlantique, auquel les États-Unis accordent une grande importance. En outre, la France a obtenu l'inscription dans la Déclaration conjointe de Rome du 29 octobre 2021, adoptée en marge du G20, d'une reconnaissance de la contribution positive de la défense européenne à la sécurité transatlantique, en complément de l'OTAN, ce qui est une avancée notable.

Mais c'est surtout la guerre en Ukraine qui, depuis février dernier, a contribué à rapprocher les États-Unis et l'Union européenne, que ce soit pour l'adoption et l'application du plus sévère régime de sanctions jamais mis en place, ou pour les échanges quotidiens rendus nécessaires par la gestion de la crise, à l'occasion de laquelle, pour la première fois, l'Union européenne a décidé de financer une assistance militaire.

De fait, ce conflit a aussi entraîné un réengagement politique et militaire des États-Unis sur le continent européen, sans doute au-delà de ce qu'ils auraient imaginé.

Ce réengagement s'effectue de deux manières. D'abord, par un soutien massif à l'Ukraine, d'un montant total de 43 milliards d'euros, dont au moins la moitié d'aide militaire directe. Ensuite, par un renforcement de la posture de l'OTAN, pour dissuader la Russie, ce qui se traduit notamment par une hausse inédite depuis la fin de la Guerre froide du nombre de soldats américains en Europe – qui s'est accru de 20 000 hommes, pour un total de 100 000 – et l'appui aux mesures décidées au récent sommet de Madrid, comme le renforcement des groupements tactiques multinationaux sur le flanc est, de la force de réaction rapide et des forces à haut niveau de préparation.

Malgré cet assouplissement des relations avec l'Union européenne et ce rapprochement imposé par l'agression russe de l'Ukraine, nous voulons souligner que les relations des États-Unis avec l'Europe demeurent teintées d'ambivalence, voire sont déséquilibrées, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, si la demande de partage du fardeau, thème récurrent des relations transatlantiques, n'a pas disparu, le projet de défense européenne, qui vise pourtant à répondre à cette exigence, continue à susciter de la méfiance. Il est vrai qu'à ce jour, seuls neuf des 30 pays membres de l'OTAN ont atteint les 2 % du PIB consacrés à la défense. La France en est proche, à 1,9 %, mais l'Allemagne, par exemple, n'est encore qu'à 1,44 % – avant l'annonce récente des 100 milliards d'euros d'investissement.

Dans le même temps, malgré le début d'ouverture dont feraient preuve certains responsables dans l'administration, l'état d'esprit dominant, notamment au Pentagone et à l'OTAN, est que l'effort de défense des Européens ne peut se concrétiser autrement que dans le cadre de l'OTAN, et de préférence au travers de l'achat de matériels américains. Les États-Unis vendent ainsi avec une grande facilité leurs armements à des alliés qui s'octroient en même temps la garantie de sécurité de l'article 5 du traité de Washington. Entre 2007 et 2016, près des deux tiers des achats européens d'armes ont été effectués hors de l'Union européenne, principalement aux États-Unis. Cette concurrence exacerbée que les États-Unis nous livrent pour les contrats d'armement est très préjudiciable aux grands projets structurants pour l'avenir de la défense européenne, comme le système de combat aérien du futur (SCAF) et le système principal de combat terrestre (MGCS). Elle est un obstacle majeur à la construction d'une défense européenne, qui nécessite de prendre appui sur une base industrielle et technologique de défense (BITD) solide et autonome.

Il est vrai que Washington a toujours manifesté de la réticence à l'égard de ce projet, considéré comme concurrent de l'OTAN. Les États-Unis se montrent ainsi très méfiants à l'égard des initiatives européennes de défense comme le Fonds européen de défense (FED), qu'ils soupçonnent de viser à leur restreindre l'accès au marché européen de défense et dans lesquelles ils cherchent absolument à entrer. C'est ainsi qu'ils ont obtenu récemment une perspective de coopération avec l'Agence européenne de défense (AED), dont il ne faudrait pas qu'elle soit une nouvelle porte ouverte à l'application de la réglementation ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*). De fait, le marché européen de la défense reste ouvert, peut-être trop, et l'est en tout cas beaucoup plus que le marché américain.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Deuxième bémol ou réserve que nous formulons, l'approche américaine de l'Europe – qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'Union européenne (UE) – n'est pas dénuée d'arrière-pensées et s'inscrit pleinement dans la stratégie de compétition avec la Chine.

C'est particulièrement explicite dans le cadre de l'OTAN, où les États-Unis redoublent d'efforts depuis des mois pour que la Chine soit prise en compte comme une menace. Au final, si le nouveau concept stratégique de l'OTAN adopté à Madrid renforce la caractérisation de la menace russe, qualifiée de « menace la plus importante et la plus directe pour la sécurité des Alliés et la stabilité dans la région euro-atlantique », il mentionne aussi, pour la première fois, la Chine et les défis posés par celle-ci.

Washington ne déconnecte pas la guerre qui se déroule en Ukraine de la rivalité stratégique avec la Chine mais lie au contraire étroitement les deux dossiers. Le soutien des États-Unis à l'Ukraine est aussi un message vis-à-vis de Pékin et une mise en garde contre toute tentative de la Chine de s'en prendre à Taïwan.

De la même manière, l'intérêt porté par l'administration Biden aux institutions européennes pourrait être aussi lié à la perspective de développer avec l'UE des coopérations renforçant le positionnement américain face à la Chine.

Il s'agit là d'une différence essentielle avec l'administration Trump, qui privilégiait une approche unilatérale. L'objectif de l'administration Biden est d'amener l'UE à former un front commun avec les États-Unis face à la Chine.

Cela transparait tout particulièrement dans la manière dont les États-Unis perçoivent le Conseil du commerce et des technologies, qui pour eux doit surtout servir à faire

pression sur Pékin et à contrer l'influence économique chinoise, par exemple par une approche commune de l'Union européenne et des États-Unis sur la question des normes et standards en matière de nouvelles technologies.

Par ailleurs, les États-Unis s'impliquent particulièrement dans les dialogues avec l'UE sur l'Indo-Pacifique et sur la Chine et se montrent désireux d'avancer dans la recherche de synergies entre l'initiative américaine « *Build back better for the world* » et l'initiative européenne « *Global Gateway* », qui se présentent toutes deux comme des alternatives à l'initiative chinoise « *One Belt, One Road* » (OBOR).

Le dernier bémol que nous voyons dans les relations transatlantiques actuelles se rapporte au volet économique.

Certes, les relations économiques entre l'Union européenne et les États-Unis sont particulièrement denses, non seulement au plan commercial, puisqu'elles représentent 42 % du commerce mondial, mais plus encore en termes d'investissements directs croisés : les investissements directs à l'étranger (IDE) réalisés aux États-Unis représentent environ 60 % du total des IDE européens, et réciproquement.

Cependant, les tensions et déséquilibres perdurent, en particulier ceux liés au protectionnisme. Le marché américain reste ainsi difficile à pénétrer pour les entreprises européennes et la tendance se durcit, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés publics. Le contrôle des exportations exercé par l'administration américaine constitue un autre sujet difficile. S'il vise en principe les entreprises exportatrices américaines, il fait l'objet d'une application extraterritoriale pénalisante pour les entreprises européennes. C'est particulièrement vrai en matière d'exportations de biens sensibles, avec les réglementations américaines ITAR pour les matériels d'armement et EAR (pour *Export Administration Regulations*) pour les biens à double usage, qui sont une source régulière de frictions avec la France.

Un autre irritant majeur de nos relations est, bien entendu, celui des sanctions extraterritoriales, qui tendent à empêcher des entreprises étrangères de commercer avec les pays qu'elles visent. Ces sanctions, on le sait, donnent lieu au paiement d'amendes très élevées. En 2015, BNP Paribas a dû payer 9 milliards de dollars pour avoir violé des embargos. À cela s'ajoutent la perte d'opportunités commerciales et le coût croissant des dépenses de conformité, destinées à réduire l'exposition au risque. Au-delà de leurs objectifs de politique étrangère, ces sanctions sont aussi souvent un moyen de pénaliser des entreprises concurrentes des entreprises américaines.

Enfin, de manière générale, les lois extraterritoriales américaines, qui permettent aux États-Unis de capter de l'information à l'étranger, sont une préoccupation pour les Européens. Cela vaut dans tous domaines : économique, militaire et spatial, numérique...

Il y aurait bien d'autres sujets à aborder, notamment la domination du secteur numérique européen par les Gafam (*Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft*) et la question de la souveraineté numérique : je vous renvoie pour cela au rapport.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – À la lumière des grandes tendances que nous avons essayé de dégager, quelles recommandations formulons-nous concernant nos relations transatlantiques ? Celles-ci s'organisent autour de deux grands axes.

D'une part, l'Union européenne doit continuer à s'affirmer comme puissance et à affirmer son autonomie stratégique vis-à-vis des États-Unis.

Plusieurs séquences récentes ont montré que, lorsque l'Union européenne se montre ferme et unie, lorsqu'elle s'affirme comme puissance politique, elle est prise au sérieux par les États-Unis et marque des points. Elle doit continuer dans cette voie et défendre sa singularité et ses intérêts, qui ne recouvrent pas exactement ceux de son allié américain. Nous en tirons trois conclusions.

Premièrement, l'Union européenne doit se garder de tout alignement stratégique systématique sur les États-Unis en ce qui concerne la Chine.

Certes, elle ne peut rester totalement neutre car elle partage avec les États-Unis des valeurs – les droits fondamentaux, les libertés, la démocratie – qu'elle doit défendre aux côtés de son allié.

Par ailleurs, lorsque des convergences existent, il faut en tenir compte et chercher à les articuler, comme cela semble être le cas s'agissant des deux projets américain et européen alternatifs au projet OBOR chinois.

En revanche, l'Europe ne doit pas se laisser entraîner dans une logique d'opposition systémique à la Chine, car elle n'a pas exactement les mêmes intérêts économiques et géopolitiques et doit conserver une marge d'action autonome.

De fait, l'Union européenne est un partenaire économique majeur de la Chine et n'est pas prête à un découplage total avec celle-ci. Par ailleurs, un dialogue – fût-il critique – avec Pékin est nécessaire pour faire face à des enjeux mondiaux tels que le changement climatique, le développement ou encore la non-prolifération des armes de destruction massive.

L'Europe doit aussi garder une certaine distance pour pouvoir dialoguer tant avec la Chine qu'avec les pays ou régions du monde qui refusent de choisir un camp.

La deuxième conclusion que nous tirons est qu'il faut accélérer la montée en puissance de la défense européenne.

Certes, sur ce plan, nous avons beaucoup avancé ces derniers mois du fait de la guerre en Ukraine. L'adoption de la Boussole stratégique le 21 mars dernier a été suivie de la présentation, le 18 mai 2022, du plan de la Commission et du Haut Représentant de l'Union européenne sur les lacunes capacitaires de l'Union en matière de défense. Ce plan, qui nous a été présenté par la toute récente DG Defis lors de notre déplacement à Bruxelles, entend remédier au retard accumulé par les pays européens en matière d'investissement de défense, estimé à 270 milliards d'euros depuis 2006, et stimuler et structurer la BITD européenne par une incitation au regroupement des achats de défense et un soutien à l'innovation. Nous saluons cette dynamique positive qui, à notre sens, doit continuer à être une priorité de l'agenda de souveraineté stratégique européenne.

L'enjeu est de taille : il s'agit en effet d'orienter les dépenses rendues possibles par la hausse significative des budgets de défense récemment décidée par les États membres, d'un montant de l'ordre de 200 milliards d'euros, en faisant en sorte qu'elles bénéficient d'abord à l'industrie de défense européenne plutôt qu'à des achats d'armements américains sur étagère, qui n'aideraient en rien celle-ci à se développer.

Nous devons sensibiliser nos partenaires européens, notamment les plus atlantistes, à cet enjeu. Une attention particulière devra être portée à l'Allemagne, compte tenu de l'importance du budget qu'elle prévoit pour moderniser ses capacités militaires. Si Berlin a confirmé son engagement en faveur des grands projets capacitaires européens, l'annonce de sa décision d'acheter des F35 américains pour remplacer ses Tornado quelques jours seulement après celle de créer un fonds spécial de 100 milliards d'euros a jeté un trouble. Nous devons donc chercher à maintenir un dialogue étroit avec l'Allemagne.

Par ailleurs, il faut nous attacher à faire comprendre aux États-Unis, par un travail soutenu de communication et de pédagogie, que le renforcement des efforts européens en matière de défense n'affaiblit pas l'OTAN mais qu'au contraire il contribue aussi à la renforcer, les capacités militaires supplémentaires étant disponibles aussi bien pour l'OTAN que pour l'UE. En outre, il est dans l'intérêt des États-Unis que l'Europe soit dotée d'une capacité d'action propre qui lui permette d'intervenir sur des théâtres ou dans des situations où ceux-ci ne voudraient ou ne pourraient intervenir du fait d'autres priorités.

Certes, il y a la question de la compétition pour les marchés d'armement. Sur ce point, nous devons nous efforcer de convaincre Washington que les États européens ne peuvent augmenter leurs budgets de défense sans en retirer des bénéfices pour leur industrie de défense et qu'ils ont par ailleurs besoin d'une industrie de défense européenne solide pour se doter de capacités militaires robustes dans la durée.

Par ailleurs, il nous semble important, pour une meilleure acceptation de la défense européenne par les États-Unis, mais aussi dans un souci d'efficacité, d'œuvrer au renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN.

Pour conclure, nous souhaitons insister sur le fait que c'est maintenant que nous devons redoubler d'efforts en faveur de la défense européenne. D'une certaine manière, le réengagement actuel des États-Unis en Europe est une aubaine pour la défense européenne, un délai supplémentaire que nous devons mettre à profit pour nous organiser. Car le temps nous est compté : il n'est pas sûr que Washington puisse maintenir longtemps cet engagement à ce niveau, compte tenu de la priorité chinoise, sans parler du risque politique d'un retour du trumpisme au pouvoir.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Troisième conclusion, toujours sur le registre de l'Europe puissance : nous devons défendre plus fermement les intérêts économiques européens.

En premier lieu, il nous faut aussi chercher à obtenir un règlement définitif des différends commerciaux qui n'ont été que temporairement gelés, comme celui sur l'aluminium et l'acier, en ayant en tête le calendrier électoral aux États-Unis.

En outre, nous devons mieux nous défendre contre les sanctions économiques américaines et leur application extraterritoriale, en complétant et surtout en utilisant les outils juridiques dont nous disposons ou dont nous sommes en train de nous doter pour mieux nous protéger. Pour cela, il nous faut mener à bien la révision, prévue en 2022, du règlement européen de blocage de 1996, avec comme priorités une simplification des procédures et un meilleur accompagnement des entreprises visées, afin d'empêcher la transmission de données sensibles.

L'instrument anti-coercition, qui devrait être prochainement adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie de politique commerciale européenne, devrait quant à lui permettre prochainement à l'Union européenne de mettre en œuvre des mesures de représailles proportionnées face à des pratiques coercitives.

Bien entendu, tout cela ne peut fonctionner sans fermeté et sans volonté politique de faire usage de ces instruments.

Par ailleurs, il nous faut anticiper les conséquences du découplage entre les États-Unis et la Chine sur nos chaînes de valeur. En effet, l'Europe pourrait à moyen terme voir ses exportations vers la Chine de produits comprenant des composants critiques d'origine américaine frappées de sanctions, et réciproquement côté chinois, l'Europe se retrouvant ainsi prise en étau. Des stratégies de redéploiements doivent être étudiées.

Enfin, les rapporteurs recommandent d'engager une véritable réflexion sur l'opportunité de faire de l'euro une monnaie internationale, afin de nous permettre de nous affranchir du recours au dollar dans nos échanges économiques avec les États-Unis.

C'est d'ailleurs ce que fait la Chine qui, après avoir déployé en début d'année à l'occasion des jeux Olympiques sa monnaie numérique, le e-yuan, sur son territoire, est en train de la propulser au plan international au travers d'une plateforme de monnaie numérique regroupant plusieurs banques centrales, dont celles de la Thaïlande et des Émirats arabes unis. L'objectif est, à terme, de concurrencer le dollar dans les transactions internationales et d'échapper au contrôle financier exercé par les États-Unis au travers du réseau de communications interbancaires Swift.

Promouvoir l'euro comme monnaie internationale permettrait, à notre sens, d'échapper à l'utilisation du dollar comme instrument de politique étrangère dans le cadre des sanctions extraterritoriales, mais aussi de réduire l'exposition de l'UE aux perturbations sur les marchés financiers américains et à la volatilité des taux de change.

Il paraît crucial d'engager maintenant cette réflexion, en explorant aussi la dimension numérique de la question monétaire – comme les États-Unis ont décidé récemment de le faire.

L'Union européenne a tout intérêt à mener sans tarder cette réflexion et à se doter d'une véritable stratégie monétaire au plan international si elle ne veut pas que l'euro soit distancié à la fois par le dollar et par le yuan.

Notre deuxième axe de recommandations, après celles visant à renforcer l'Europe puissance pour rééquilibrer nos relations transatlantiques, porte sur la nécessité de poursuivre et d'approfondir le dialogue et les coopérations avec les États-Unis, qui demeurent un partenaire essentiel et notre principal allié.

Au plan européen, il existe de nombreux domaines où nous avons intérêt à poursuivre notre dialogue et approfondir nos coopérations avec les États-Unis.

C'est bien sûr le cas de la guerre en Ukraine, pour laquelle la coordination étroite devra être poursuivie pour évoquer des sujets tels que l'aide à l'Ukraine, les sanctions contre la Russie ou encore la nécessaire mise en place d'une traçabilité des armes livrées à l'Ukraine.

Nous avons également besoin de coopérer sur la gestion d'autres crises internationales ou régionales, à commencer par le dossier du nucléaire iranien.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt de l'Union européenne, qui promeut une résolution des conflits par le droit, de chercher à réengager les États-Unis dans le multilatéralisme commercial, notamment en ce qui concerne la réforme de l'OMC.

Enfin, il faut mettre à profit le Conseil du commerce et des technologies pour ajuster nos positions, réduire les divergences et déminer de potentiels contentieux dans des domaines souvent techniques et sensibles, comme la cybersécurité, la régulation du secteur numérique ou le contrôle des exportations, et prendre une longueur d'avance sur les enjeux futurs.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – La coopération spatiale entre les États-Unis et l'Union européenne a déjà une longue histoire. Un des enjeux actuels est de garantir l'interopérabilité entre le système Galileo de l'Union européenne, qui deviendra une réalité d'ici à deux ans, et le GPS américain. L'utilisation de satellites d'observation de la Terre pour soutenir l'action sur le changement climatique doit devenir une priorité partagée.

Il nous faut entretenir la dynamique née de la mise en place des groupes de travail bilatéraux dans le cadre de la relance de nos relations après l'affaire Aukus. Ceux-ci concernent, rappelons-le, les énergies propres, l'espace, la cybersécurité, les technologies émergentes – dans lesquelles nos coopérations sont significatives – et le commerce militaire.

En ce qui concerne le volet défense, les attentes de la France sont fortes, en particulier sur l'application des réglementations ITAR et EAR. Nous souhaitons une plus grande réactivité de l'instruction des demandes et une plus grande transparence sur les motifs de refus. Des progrès sont également attendus en matière de contrôle des investissements étrangers, qui entravent notre capacité d'accès de notre pays au marché américain. Par ailleurs, il est nécessaire de développer davantage nos échanges concernant l'interopérabilité entre le F35 et les autres avions de chasse, en faisant primer les intérêts opérationnels sur les considérations commerciales.

La question de l'interopérabilité mérite une attention particulière à l'heure où les États-Unis se lancent dans une course technologique avec la Chine car ils vont moderniser à grande vitesse leurs systèmes d'armes et centres de commandements. Il nous faut rester dans le même train, ne pas décrocher, au risque de ne plus pouvoir conduire à l'avenir des opérations conjointes.

Notre coopération bilatérale de défense comporte d'intéressantes perspectives dans le domaine spatial, l'espace étant de loin le domaine dans lequel nous avons la meilleure coopération. La France intéresse particulièrement les États-Unis dans la mesure où elle dispose d'une gamme complète : lancement, production satellitaire, surveillance depuis l'espace. Nous entendons aussi poursuivre nos coopérations en matière d'innovation de défense.

Enfin, de manière plus générale, nous recommandons de mettre l'accent sur le développement des liens humains.

Face au constat d'une distanciation culturelle et d'un certain relâchement des liens humains entre les États-Unis et l'Europe, pour des raisons liées à la démographie, au

renouvellement des générations, nous préconisons de multiplier les échanges et les contacts et de favoriser aussi une meilleure acculturation des élites américaines à l'Europe. Il ressort de nos auditions que beaucoup d'entre elles connaissent mal l'Europe et en particulier l'Union européenne et ses institutions, d'où une tendance à privilégier parfois les relations bilatérales avec les États membres. Il faut encourager une meilleure connaissance du fonctionnement de l'UE et de ses champs d'intervention par l'administration américaine et les experts, les *think tanks*, grâce à des programmes d'échanges et de stages.

Les échanges interparlementaires peuvent aussi jouer un rôle et mériteraient d'être davantage développés, notamment au niveau des États membres car ils constituent un canal privilégié pour clarifier des positions, confronter des opinions, corriger des idées reçues...

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ce rapport passionnant et très complet, qui a nécessité de nombreuses auditions. Votre travail honore notre commission.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Je dois vous quitter dès à présent car je supplée notre président en accompagnant ce jour à Kiev le président Larcher.

M. Joël Guerriau. – Merci pour ce rapport de qualité, qui s'écarte de toute naïveté. Outre les 9 milliards d'euros payés par BNP Paribas, il y a eu le cas de l'Iran. Les accords conclus avaient ouvert ce pays vers le monde, vers l'Europe et en particulier vers la France, en raison des excellentes relations entretenues sur le plan de l'amitié franco-iranienne. Des contrats de plusieurs milliards d'euros avec nos entreprises ont été jetés à l'eau lorsque le président Trump a décidé de rompre ces accords, ce qui a eu un impact considérable sur notre balance commerciale. Je me souviens aussi de la pression américaine pour nous empêcher de développer la carte bancaire à puce – jusqu'au jour où les Américains se sont emparés de cette invention française pour en faire une invention américaine...

M. François Patriat. – Les Américains ont été très allants sur la dureté des sanctions contre la Russie. Nous avons suivi, nous en payons le prix, mais quel est leur effet, exactement ?

M. Christian Cambon, président. – Cela mériterait que nous y consacrons un rapport. Nous aurons aussi à dresser un bilan du matériel militaire que nous avons envoyé en Ukraine. Pour les camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar), nous sommes à la limite... C'est d'ailleurs ce qui explique l'évolution de la guerre : nombre d'États commencent à se préoccuper de ne pas entamer leurs stocks.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Le coût pour les entreprises de l'Union européenne des mesures extraterritoriales américaines en Iran a été estimé à 19 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent quelques 4 milliards d'euros de pertes d'opportunités. C'est le cas en Iran mais aussi à Cuba, dont ADP et d'autres entreprises se sont retirées par crainte de sanctions américaines.

M. Pierre Laurent. – Il serait intéressant que nous procédions à une analyse des documents adoptés au sommet de Madrid, qui ouvrent une situation nouvelle.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – En effet. Entre la Boussole stratégique et le Concept stratégique de l'OTAN, nous pouvons souligner certaines convergences. Nous n'avons guère auditionné d'Américains : notre rapport présente surtout

une vision française. Nous savons bien que les questions d'autonomie stratégique et de défense européenne suscitent toujours une grande incompréhension, voire un rejet.

M. Jean-Marc Todeschini. – Ce rapport est très optimiste ! Je ne crois pas du tout en une relance de l'Europe de la défense, d'autant que la crise en Ukraine a relancé la présence américaine sur le continent européen, l'OTAN étant un vaste marché d'armes pour les Etats-Unis. La France est isolée, nous le voyons bien quand nous siégeons à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Nous pouvons continuer de rêver, mais nos partenaires européens n'ont pas du tout l'intention de faire progresser l'Europe de la défense.

M. Christian Cambon, président. – C'est aussi le rôle du Sénat de tracer des perspectives !

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – Les États-Unis d'Amérique ont deux obsessions : la montée en puissance économique et financière de la Chine et le rattrapage de la classe moyenne américaine. Curieusement, les classes populaires sont absentes de leurs préoccupations, alors qu'elles sont susceptibles de se tourner vers des votes extrêmes ou de se détourner de la démocratie. Le positionnement international des États-Unis peut donc dépendre uniquement d'une partie d'une classe sociale.

Autre constat, on ne peut aujourd'hui considérer l'Europe comme unie d'un point de vue géographique. À la lumière du conflit ukrainien, il convient de distinguer les pays d'Europe de l'Est, membres relativement récents de l'Union, des pays « historiques ». Penser que les premiers puissent avoir confiance dans un système de défense européen est un doux rêve. Souvenons-nous qu'au début du conflit ukrainien, les États-Unis ont proposé au président ukrainien de l'exfiltrer, ce à quoi ce dernier a répondu qu'il n'avait nul besoin d'un taxi, mais d'armes. À elle seule, la proposition américaine signifiait que les États-Unis admettaient la possibilité qu'un État européen indépendant soit attaqué par un pays voisin et que s'ensuivent des modifications de frontières définies depuis des décennies. Le changement de positionnement des États-Unis tient selon moi, d'abord, à la résistance du peuple ukrainien. Compte tenu des craintes intériorisées par les pays de l'Europe de l'Est, une Europe de la défense me semble impossible : ces pays n'ont confiance qu'en l'OTAN et dans la force de frappe des États-Unis d'Amérique.

Dans ce contexte, quelle est notre capacité à nous défendre ? De toute évidence, le feu nucléaire ne suffit pas. Cela signifie que nous devons réfléchir très rapidement à une augmentation substantielle du budget de la défense si nous voulons véritablement garantir l'indépendance de notre pays. Il sera alors bien temps d'imaginer une évolution vers une Europe de la défense ou de coopération de défense, mais nous n'en sommes pas là. Dans la période actuelle, nous devons objectivement nous rendre compte que nos moyens de défense sont notoirement insuffisants.

M. Christian Cambon, président. – Cela justifie d'autant plus que nous nous penchions en détail, à la rentrée, sur ce que nous auront coûté, en termes de moyens de défense, les fournitures d'équipements militaires à l'Ukraine, question sur laquelle nous manquons encore de visibilité. J'observe que la France ne figure pas parmi les pays les plus généreux en la matière. Compte tenu du rythme hebdomadaire de consommation d'armes par les Ukrainiens, tous les pays donateurs devront répondre à la même question : comment faire face au désarmement de fait de l'Europe dans lequel nos pays sont parvenus ?

M. André Vallini. – À en croire les médias, l'Ukraine se plaint de ne recevoir que 20 % de ce qui lui a été promis...

M. Christian Cambon, président. – Tout le problème est là : les Ukrainiens demandent davantage et nous sommes au maximum de nos capacités. Cela explique à mon sens le tournant auquel nous assistons dans la guerre, les Russes semblant en ce moment prendre l'avantage.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Nous avons tout de même ressenti cette fois une dynamique qui n'existait pas il y a trois ans, lorsque nous avons travaillé sur la défense européenne. Même si l'OTAN semble reprendre la main, une véritable volonté se fait jour, du moins à Bruxelles, de faire de la défense européenne une priorité. Peut-être s'agit-il d'un vœu pieux, mais cette vision est portée par la France, à juste titre me semble-t-il.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Nous devons être conscients du fait que la France n'a pas bonne presse auprès de l'OTAN, les propos sur l'« état de mort cérébrale » de l'organisation ayant évidemment nui à notre réputation.

Néanmoins, les choses sont en train de changer. Les déclarations du Président de la République au sommet de Madrid ont été très appréciées. Pendant des années, les Américains étaient assez peu présents à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Aujourd'hui, ils reviennent, alors que la France peine à s'y faire entendre. Je lance ici un appel pour que les membres de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN y participent davantage.

M. Christian Cambon, président. – Au nom de la commission, j'en profite pour présenter à Joëlle Garriaud-Maylam tous nos vœux de réussite dans la campagne qui doit conduire à l'élection à la présidence de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Elle a toutes les chances de présider cette assemblée.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport et en autorise la publication.

Mercredi 13 juillet 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Avenir du corps diplomatique – Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – Nous allons tout d'abord procéder à l'examen du rapport sur la réforme du corps diplomatique – un sujet éminemment important.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Les diplomates ont cru un temps être épargnés par la réforme de l'encadrement supérieur de l'État. Il n'en a rien été, et vous connaissez l'émoi général dont nous avons tous reçu écho lors de nos rencontres avec eux. Le décret précisant les modalités d'application de la réforme aux corps diplomatiques, paru le 16 avril dernier, a suscité des tribunes inquiètes des personnels regroupés en collectifs, des prises de positions politiques au cœur de la campagne électorale présidentielle et la première grève des personnels du Quai d'Orsay depuis plusieurs décennies, massivement suivie, le 2 juin dernier.

Dans ce contexte, nous avons voulu analyser objectivement la réforme appliquée aux métiers diplomatiques, évaluer son impact sur les personnels et sur le rayonnement de la France. Sans surprise, nous avons constaté que cette réforme fait l'unanimité contre elle, et ce ne sont pas les anciens hauts responsables politiques entendus qui nous démentiront.

La réforme prévoit la fusion des corps de la catégorie A+, indépendamment de leur ministère de rattachement, au sein d'un seul corps interministériel : celui des administrateurs de l'État. Tous les fonctionnaires appartenant à ce nouveau corps unique auront donc vocation à servir au sein d'une succession de ministères, selon un parcours plus fluide qu'auparavant, que chaque agent devra construire en se portant candidat aux offres de postes à pourvoir, quand il le souhaitera. Outre les postes d'ambassadeurs, les postes de directeurs, chefs de service, sous-directeurs et consuls généraux ne sont plus l'apanage des personnels du Quai d'Orsay ! Tous les postes de niveau ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères, c'est-à-dire les postes d'ambassadeurs, directeurs, chefs de service, sous-directeurs et consuls généraux, entrent dans le champ de la réforme, et ont désormais vocation à être pourvus par des administrateurs de l'État.

Cette réforme essentielle pour la diplomatie de la France a été décidée sans que le Parlement n'ait été invité à se prononcer. Elle a été menée par ordonnance du 2 juin 2021. Le projet de loi de ratification a bien été déposé à l'Assemblée nationale dans le délai imparti, mais n'a pas été inscrit à l'ordre du jour. Le 30 septembre 2021, le Sénat a exprimé ses profondes réserves à l'égard de la réforme de la haute fonction publique telle que menée par le Gouvernement, en rejetant une proposition de loi visant la ratification de l'ordonnance.

Le choix du Gouvernement de ne pas affronter le débat sur ce sujet ne rend la réforme ni plus compréhensible ni plus acceptable pour les personnels du Quai d'Orsay, qui ont démontré une capacité d'adaptation à l'épreuve des réformes successives : l'absorption de la coopération en 1998, de la diplomatie économique en 2012, mais aussi la création de 25 postes de présence diplomatique (PPD) à partir de 2015.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) s'est emparé des enjeux portés par la réforme : diversification des profils de recrutement avec ses académies de la diplomatie ; coopération interministérielle à partir de 2018, avec le programme de transformation Action publique 2022 (AP2022) qui réorganisait les personnels et les missions de l'État à l'étranger ; réduction des effectifs, avec une diminution de 50 % des effectifs en 30 ans et une réduction quatre fois plus importante que les effectifs de la fonction publique d'État au cours des quinze dernières années ; décloisonnement puisque le Quai d'Orsay est l'une des administrations les plus ouvertes et diversifiées, avec 52 % d'agents contractuels et 20 % de l'encadrement non issu du corps diplomatique.

Enfin, la rémunération des agents du Quai d'Orsay est moins favorable que celle de l'ensemble de la fonction publique et s'érode. Entre 2010 et 2021, les dépenses de personnel ont progressé de 16 % pour les personnels de l'État, contre moins de 12 % pour ceux du ministère. Enfin, l'écart entre la rémunération médiane au sein du ministère et celle du ministère le plus favorisé est de 19 % pour les chefs de service et 33 % pour les experts de haut niveau.

M. André Vallini, rapporteur. – Nous avons effectivement constaté que seules les administrations en charge de la conduite de la réforme lui étaient favorables, et ce malgré les aménagements obtenus par le MEAE.

Une partie de l'incompréhension, rappelons-le, tient à la quasi-concomitance de la réforme avec la mission de réflexion et de proposition sur l'organisation des carrières diplomatiques de Jérôme Bonnafont. Insistant sur la spécificité du métier de diplomate, celle-ci a abouti au premier semestre 2021, ce qui a renforcé l'impression des personnels qu'une voie tangente à la réforme générale était possible.

Cet espoir déçu, le précédent ministre, M. Le Drian, a néanmoins obtenu des aménagements notables à la réforme. Le concours d'Orient restera une voie d'accès directe et spécifique au Quai d'Orsay, ce dont nous nous sommes assurés dans le cadre de nos auditions. La revalorisation des parcours des secrétaires des affaires étrangères (SAE) est engagée. Un droit d'option pour les conseillers des affaires étrangères et les ministres plénipotentiaires est affirmé. Il leur permet de ne pas être versés dans le corps des administrateurs d'État. Des restrictions d'accès des conseillers des affaires étrangères à un poste d'ambassadeur ont également été levées. Enfin, la rémunération indemnitaire du MEAE a été alignée, au 1^{er} janvier 2022, sur la fourchette haute des pratiques antérieures des ministères.

Dans ces conditions, pourquoi de tels mécontentements et pourquoi la grève ? Force est de constater que cette gestion moderne et entrepreneuriale de l'État ne parvient pas à convaincre. Mais est-ce si étonnant ? Quel PDG nommerait son directeur des affaires financières au marketing, sa directrice de la logistique à la communication ? Qui peut envisager de faire d'un ambassadeur un directeur d'administration pénitentiaire, d'un consul général un inspecteur des impôts ; d'un directeur de maison de santé un ambassadeur dans un pays riche en matières premières stratégiques ?

Les aménagements de la réforme ne sont pas à la hauteur des attentes de la diplomatie française. Celle-ci s'est adaptée à la pandémie mondiale en temps réel, ramenant 370 000 compatriotes bloqués à l'étranger. Le Quai d'Orsay a organisé la périlleuse évacuation de 2 805 personnes d'Afghanistan en août 2021. Il négocie, en pleine présidence française de l'Union européenne, la stratégie indopacifique de l'Union européenne et œuvre en même temps au rétablissement du *joint comprehensive plan of action* (JCPOA). Il fait face au quotidien aux défis et aux dangers d'un monde de plus en plus instable et caractérisé par des crises protéiformes : guerre en Ukraine, coup d'État en Birmanie, menaces de mort au Pakistan, etc.

Jean-Pierre Grand et moi-même – au nom de nous tous et toutes, je pense – voulons réaffirmer ce matin notre haute estime envers tous les personnels du ministère.

Face à ces vocations se déployant dans des conditions extrêmement difficiles, l'inclusion des personnels diplomatiques dans la grande fusion interministérielle des corps de l'État est une très mauvaise nouvelle. Se formant de poste en poste au prix de sacrifices personnels importants, les agents du corps diplomatique voient leur système de rotation entre les postes en France et à l'étranger perturbé par la concurrence des candidatures de tous les administrateurs d'État. Là où il pouvait y avoir 10 à 15 candidats du MEAE pour un poste jusqu'à présent, il pourra désormais y en avoir 80 en provenance de tous les ministères. Certains diplomates ont ainsi le sentiment que l'institution a rompu le contrat qu'ils avaient conclu ensemble lors de leur réussite au concours d'entrée.

Les agents du Quai d'Orsay ressentent cette concurrence accrue comme illégitime pour les trois raisons suivantes : il est très difficile d'entrer dans un corps du MEAE, toutes catégories confondues ; à catégorie similaire, les responsabilités qui sont confiées aux diplomates sont particulièrement lourdes ; alors que les personnels du MEAE acceptent des

postes dans des pays difficiles ou en guerre, espérant ensuite alterner avec des affectations dans des pays moins austères, la concurrence interministérielle les privera de cette possibilité, au profit d'administrateurs de l'État non aguerris à l'expatriation.

Sommes-nous certains, dans ces conditions, de pouvoir compter sur des personnels du même excellent niveau pour embrasser des carrières rendues incertaines par cette concurrence interministérielle ? Sans diplomates professionnels, quel est l'avenir de l'appareil diplomatique français ?

Le risque est avéré de passer d'une diplomatie professionnelle à une diplomatie au service de la carrière de certains administrateurs de l'État.

La qualité professionnelle et l'investissement personnel des agents de toutes les catégories garantissent la performance de l'appareil diplomatique. Sans ces personnels, avec des administrateurs de l'État de passage dans les métiers diplomatiques, c'en sera fini !

Sélectionnés actuellement sur des critères exigeants, les diplomates français ont des compétences solides en droit international et en histoire des relations internationales. La sédimentation des expériences leur permet de se forger une culture et un ensemble de compétences qui les rendent performants. Pour résumer, contrairement aux autres fonctionnaires, un diplomate administre peu et ne régule pas : il n'écrit pas de décret, ni d'arrêté, ni de règle. Il gère l'urgence, la crise, négocie avec des pays étrangers. Enfin, il représente et incarne la France à l'étranger.

Avec une seule expatriation, dans un parcours construit en France, le risque de connaître un échec élevé est avéré, avec la difficulté pour la direction des ressources humaines du MEAE, si elle garde bien la main sur ces sujets, d'identifier dans l'urgence des relèves pour les agents qui décrocheront.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Nous vous proposons, puisque le Parlement n'a pas le pouvoir de modifier le décret du 16 avril 2022, de l'aménager.

Il nous faut garantir la carrière des secrétaires des affaires étrangères. Ils entrent au MEAE par le concours dédié et y font une carrière remarquable. Nombre d'entre eux, d'un niveau excellent, passaient avec succès le concours de conseillers des affaires étrangères, rejoignaient ensuite le corps des cadres A+, concerné par la réforme de l'encadrement supérieur, et poursuivaient leur carrière au MEAE. Il est indispensable que cette possibilité continue de leur être offerte pour leur garantir un parcours professionnel cohérent avec leur vocation et leurs souhaits, mais aussi pour que le MEAE ne perde pas à l'avenir les meilleurs et plus motivés de ses agents.

Notre première recommandation prévoit que les SAE accédant au rang d'encadrement supérieur de l'État puissent sanctuariser leur appartenance au MEAE, en étant assimilés, pour la gestion de leur carrière de cadre supérieur, aux personnels recrutés par la voie d'Orient qui sont assurés de pouvoir faire carrière au sein du MEAE, sous réserve d'une mobilité de quelques années au sein des autres ministères.

La deuxième recommandation concerne la modification de la commission d'aptitude chargée de se prononcer en cas de primo-nomination d'un chef de mission diplomatique pour s'assurer que la moitié au moins des personnes la composant est issue des

rangs du MEAE, ou a exercé les fonctions de chef de mission diplomatique pendant au moins cinq ans.

La troisième recommandation vise le renforcement de l'expérience des chefs de mission diplomatique. Ne devraient être nommées que des personnes ayant exercé pendant au moins trois ans des fonctions de numéro deux de mission diplomatique. Une exception pour 20 % des postes d'ambassadeurs pourrait être prévue.

La quatrième recommandation est d'exclure dans les 25 PPD la nomination de chef de mission diplomatique n'ayant pas exercé, pendant au moins cinq ans, des fonctions de numéro deux de mission diplomatique.

Enfin, sur l'initiative de notre président de commission, notre cinquième recommandation est d'étendre le dispositif prévu par l'article 13 de la constitution prévoyant la consultation des commissions parlementaires permanentes compétentes avant l'exercice du pouvoir de nomination du Président de la République pour les grands ambassadeurs en Europe, à Pékin, Washington ou au Conseil de sécurité des Nations unies, par exemple. Notre commission se prononce, au titre de cette procédure, sur la nomination du directeur de l'Agence française de développement ; elle serait légitime à le faire aussi pour les grands ambassadeurs.

M. André Vallini, rapporteur. – Enfin, notre dernier train de trois recommandations porte sur le droit d'option. Nous souhaitons que l'appareil diplomatique ne soit pas privé des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires ayant choisi le corps unifié mis en extinction. Il conviendra pour cela, et c'est notre sixième recommandation, d'examiner chaque année, dans le cadre du débat budgétaire, la carrière de ces personnels versés dans le corps unifié mis en extinction.

Notre septième recommandation est de faire en sorte que ce corps ne soit pas considéré comme un « mouvoir », et qu'il bénéficie de quotas pour les postes d'encadrement du MEAE, se réduisant au fur et à mesure de son extinction.

Notre huitième et dernière recommandation est d'étendre sur trois ans la durée du droit d'option pour laisser aux personnels concernés le temps d'apprécier les modalités de mise en œuvre de la réforme et les effets des assises de la diplomatie – ou leur équivalent – que la nouvelle ministre, Catherine Colonna, a prévu d'organiser à la suite de la grève du 2 juin 2022.

Cette réforme ne doit pas avoir d'effets irréversibles sur la qualité de notre outil diplomatique. En attendant une nouvelle réforme qui viendrait l'annuler, les recommandations formulées visent à définir les conditions d'existence d'un corps diplomatique ouvert et professionnel, compétent, efficace, il l'est déjà, et attractif.

Les personnels du MEAE doivent pouvoir continuer de rayonner, notamment au niveau européen, au sein de la diplomatie européenne qu'ils contribuent, par leur professionnalisme et leur expérience, à nourrir. Pour que la diplomatie européenne soit efficiente, elle devra s'appuyer sur des corps diplomatiques nationaux professionnels et efficaces. Réduire l'excellence et l'expérience professionnelle des diplomates français, alors que cette diplomatie européenne s'affirme dans la crise ukrainienne comme dans la définition d'une boussole stratégique et d'une stratégie indopacifique européenne, c'est prendre le risque de marginaliser les positions françaises en son sein.

Nous voulons répondre ici à la petite musique entendue chez certains de nos interlocuteurs, à savoir que l'avenir serait la diplomatie européenne... C'est un leurre : tant que l'Europe n'a pas de compétence diplomatique, la diplomatie européenne est faite par les diplomaties nationales, et la diplomatie française est la meilleure de toutes !

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Le métier de diplomate est une vocation. Il s'apprend de postes en postes, de rang hiérarchique en rang hiérarchique occupé, de crise en crise, de négociations internationales en négociations internationales, par sédimentation des expériences.

Être chef de mission diplomatique s'apprend et se transmet. Personne ne peut sous-estimer l'importance de la mémoire du Quai d'Orsay et de ses personnels dans la gestion des nouvelles crises qui secouent sans cesse le monde en ce début de siècle. Nous le disons avec force, dans ce contexte mouvant, aucun ambassadeur n'est à l'abri d'une crise soudaine, qu'il devra gérer seul, parfois à des milliers de kilomètres de la France. Il nous faut des personnes solides et expérimentées !

M. Christian Cambon, président. – Cette affaire est selon moi d'une extrême gravité. J'observe d'ailleurs que Mme Amélie de Montchalin, qui a porté cette réforme, n'a pas été réélue. Il se dit qu'elle serait peut-être la première bénéficiaire, puisque des bruits insistants courent sur sa nomination comme ambassadeur dans un très grand pays européen, alors qu'elle n'a jamais servi en poste diplomatique...

Je me suis pour ma part joint à la manifestation des diplomates devant le Quai d'Orsay et j'estime que notre commission, qui apparaît dans le monde diplomatique comme le principal défenseur du corps, doit très fortement marquer sa position.

Les rapporteurs ont réalisé un excellent travail ; ils ont reçu les plus hautes personnalités, et les avis sont unanimes contre cette réforme.

Nous avons tous pu mesurer le niveau de compétences de nos diplomates. Ces postes ne peuvent pas être attribués à n'importe qui, ils exigent énormément de connaissances. Il s'agit d'un métier très spécifique, dans lequel on ne s'engage pas le nez au vent.

M. Le Drian lui-même était hostile à cette réforme faussement moderne : s'il y avait une diplomatie européenne efficace, on le saurait depuis longtemps.

J'invite nos collègues de la majorité présidentielle à peser de tout leur poids pour revenir sur cette réforme, reposant sur une perception complètement fautive du métier de diplomate.

Au début de la crise du covid, 370 000 Français ont été rapatriés : c'est l'un des nombreux tours de force de notre corps diplomatique. L'ambassadeur de France au Pérou a même réussi, pour la première fois dans l'histoire de ce pays, à faire atterrir un avion civil sur une base militaire.

De plus, l'exécutif doit pouvoir s'appuyer sur le vaste travail d'analyse mené dans l'ombre par nos diplomates. À cet égard, la négation des compétences spécifiques du corps diplomatique est proprement calamiteuse. Elle aura des conséquences sur les carrières, en désespérant les uns et en donnant de fausses espérances à d'autres. Ce métier est d'une richesse et d'une complexité telles qu'il exige des compétences particulières. Ainsi, dans toutes les résolutions de l'Organisation des Nations unies (ONU), l'on retrouve la patte

française : nos diplomates doivent peser chaque mot, dans plusieurs langues, et défendre leurs différents dossiers nonobstant les baisses de moyens.

Si cette réforme aboutit, notre diplomatie se trouvera déclassée, et notre pays avec elle. Loin de fermer des ambassades, l'Allemagne en crée de nouvelles et renforce ses équipes. De même, la Turquie, la Chine et la Grande-Bretagne réinvestissent fortement dans leur diplomatie, et pour cause, nous avons plus que jamais besoin des diplomates, notamment en Afrique. Or les entretiens que j'ai menés m'ont permis de constater une profonde démobilisation dans leurs rangs.

Nous ne pouvons pas nous associer à cette réforme. Il faut le dire, non avec violence, mais avec clarté, d'autant que notre commission semble la seule à pouvoir s'exprimer ainsi.

Peut-être le Président de la République va-t-il se lancer à la recherche d'un compromis. Dans cette perspective, je propose qu'un certain nombre de nominations soient soumises à l'avis consultatif des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est une disposition inspirée des États-Unis : l'ambassadeur des États-Unis en France reçoit systématiquement l'aval du Congrès. Seraient concernés les ambassadeurs des pays du G20 – à tout le moins ceux des pays du G7 – et ceux des organisations internationales, où les nominations de complaisance sont les plus fréquentes, tous gouvernements confondus. Les commissions parlementaires devraient *a minima* auditionner les candidats aux postes d'ambassadeur qui ne sont pas issus de la carrière.

J'y insiste, à l'instar des rapporteurs, je n'ai pas vu l'ombre du début du quart d'une raison permettant de justifier une telle réforme. Vous le savez, le poids du Sénat s'est considérablement accru depuis les dernières élections législatives. Les équilibres politiques sont même appelés à s'inverser en commission mixte paritaire (CMP). Le rôle du Parlement sera, lorsque c'est nécessaire, de manifester son désaccord pour que les réformes soient revues.

M. Joël Guerriau. – Peut-on nous rappeler combien de membres compte le corps diplomatique et quel est le temps de formation nécessaire pour y entrer ? Si les évolutions envisagées entrent en vigueur, comment pourra-t-on garantir la bonne formation des nouveaux entrants ? Enfin, dispose-t-on de travaux de *benchmarking* sur ce sujet, en particulier à l'échelle européenne ?

Mme Michelle Gréaume. – Cette réforme menace toute l'architecture de la diplomatie française et, avec elle, l'image de la France dans le monde. Elle nous expose au risque de nominations de complaisance et de recours aux cabinets privés. Certes, on peut réfléchir à une évolution du corps diplomatique, de ses missions, de ses moyens et des formations dispensées. Mais, en parallèle – les syndicats l'ont souligné –, il faut à tout prix préserver les assises de notre diplomatie.

M. Christian Cambon, président. – Au sein de la fonction publique d'État, le corps diplomatique est, de longue date, l'un des plus ouverts qui soient. En 1981, Bernard Vernier-Palliez est ainsi devenu ambassadeur de France aux États-Unis après avoir été président-directeur général de Renault, fonctions dans lesquelles il avait développé un sens aigu des relations internationales. Aujourd'hui, au sein de la diplomatie française, 20 % de l'encadrement est choisi hors du corps diplomatique. J'ajoute que ce dernier a

particulièrement souffert : il a perdu quatre fois plus de postes que les autres corps au cours des dix dernières années.

M. François Patriat. – Je ne doute pas de l'excellence de notre diplomatie ; mais, à trop encenser, on oublie parfois de se poser les vraies questions. Lorsque, en 1982, François Mitterrand a nommé Gilles Martinet ambassadeur de France en Italie, le monde politique a crié au scandale au motif que l'intéressé n'était pas issu du corps diplomatique. Or il s'est révélé d'une compétence exceptionnelle. Il ne s'agissait en aucun cas d'un copinage.

Il est parfois nécessaire de dépasser les corporatismes et les logiques endogames. Le monde de la diplomatie doit évoluer. Il faut fluidifier les relations entre les différents corps, car les compétences économiques, géostratégiques et environnementales, ô combien nécessaires aujourd'hui, ne sont pas forcément celles que l'on enseigne à l'école de la diplomatie.

Il ne me semble pas judicieux de soumettre les nominations évoquées à l'avis des commissions parlementaires.

Enfin, je ne crois absolument pas que cette réforme ait coûté sa réélection à Mme de Montchalin, dont personne ne peut contester la compétence. En témoignent notamment les baromètres de l'action publique, consultables aujourd'hui auprès de chaque préfecture.

Gardons-nous de caricaturer cette réforme, animée d'un esprit d'ouverture. De même, on ne saurait affirmer sans excès que tous nos diplomates en poste sont excellents.

Soit nous nous abstenons, soit nous voterons contre l'adoption de ce rapport.

M. Christian Cambon, président. – Le dispositif actuel permet tout à fait de nommer des Gilles Martinet. Cette réforme déstabilise tout un corps sans aucun motif valable.

M. Pierre Laurent. – M. le président Cambon insiste avec raison sur l'importance de ce dossier et sur la gravité de la situation.

Tout d'abord, nous nous trouvons une fois de plus face à un problème de méthode. Alors qu'elle suscite un rejet massif, cette réforme a été adoptée par voie d'ordonnance. Dès lors, la première question est la suivante : quand le Parlement sera-t-il appelé à débattre du projet de loi de ratification, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale sans être inscrit à l'ordre du jour ? Le Sénat ne cesse de dénoncer la multiplication des ordonnances et la longueur excessive des procédures de ratification. L'enjeu est d'autant plus grand que, désormais, le débat parlementaire est susceptible de peser fortement sur l'avenir d'une telle réforme. Nos collègues députés et nous-mêmes devons rester mobiliser.

Ensuite, j'observe qu'au titre de la transformation de la fonction publique, Mme de Montchalin avait pour mission de détruire tous les grands corps. Nous assistons à une véritable mise en pièces de la haute fonction publique nationale. Désormais, elle devrait être à la discrétion du pouvoir présidentiel, alors que les ambassadeurs ne sauraient être de simples exécutants : leur professionnalisme, leur culture et leurs compétences propres ont vocation à façonner la décision politique. J'ajoute que leur respect de la représentation parlementaire, dans sa diversité, est absolument exemplaire. Nous avons tous l'occasion de le constater lors de nos déplacements.

Arrêtons ce dénigrement. Le constat global, c'est l'excellence de notre diplomatie et, plus largement, de notre haute fonction publique. Notre devoir est d'empêcher ce qui ressemble à s'y méprendre à un coup de force.

M. Christian Cambon, président. – Je rappelle à notre collègue François Patriat que la nomination du directeur général de l'Agence française de développement (AFD) est soumise à l'avis consultatif des deux commissions parlementaires. L'exécutif pourrait tout à fait s'appuyer sur l'avis éclairé des assemblées pour d'autres postes. Il ne s'agit bien sûr pas de contester des nominations qui vont de soi.

M. Gilbert Roger. – Qu'il s'agisse de la diplomatie ou du corps préfectoral, on constate clairement la volonté de déstabiliser notre haute fonction publique. Certaines nominations de personnes sans expérience dans leur domaine peuvent se révéler tout à fait folkloriques...

Parallèlement, en vertu des règles en vigueur, le Président de la République peut bel et bien nommer à la tête d'ambassades des personnes étrangères au corps diplomatique. Rappelons cette réalité, puis engageons les discussions avec le Gouvernement : nous disposerons, j'en suis sûr, de marges de manœuvre.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Dès lors que la réforme n'est pas acceptée, le bon sens serait que celui qui l'a imaginée la modifie au point de la dénaturer. On peut demander qu'il la retire, mais je n'y crois pas.

M. Christian Cambon, président. – Rappelons qu'elle a été imposée sans concertation avec le Parlement.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Un ancien ministre des affaires étrangères disait lui-même qu'il faudrait abroger ce décret. Nous sommes pragmatiques, nous ne voulons pas attaquer l'exécutif de front, nous voulons que cela avance, nous allons devoir avancer avec diplomatie ! Nos positions apparaissent clairement dans le rapport.

M. Christian Cambon, président. – Peut-être devrions-nous demander que cette réforme soit revisitée en liaison avec les commissions des affaires étrangères du Parlement. Il serait utile que le Gouvernement entende notre appel.

M. Jean-Marc Todeschini. – Notre président est lui-même passionné par le sujet, au point qu'il faudrait lui retirer les piles ! Nous n'avons pas attendu ce rapport, nous avons fait une tribune. Cette réforme est avant tout idéologique, elle est issue directement du Président de la République. Il a nommé Amélie de Montchalin pour la mener à bien ; celle-ci est sans doute brillante, mais elle l'a été pour affaiblir le service public. En outre, le corps diplomatique n'est pas très visible pour nos compatriotes, c'est évident.

Le Président de la République a déjà fait une tentative de nommer des proches, il a été mis en échec par des votes au Quai d'Orsay. Il est pourtant possible aujourd'hui de nommer des diplomates non issus du corps, deux recteurs sont d'ailleurs ambassadeurs, en Autriche et en Hongrie. Mais aujourd'hui, nous assistons à la mise en œuvre d'une idéologie systématique de destruction des corps de hauts fonctionnaires, comme s'ils étaient interchangeables, ce qui n'est pas le cas. Il s'agit de nommer n'importe qui.

Certes, des ambassadeurs ne sont sans doute pas à leur place, mais c'est aussi le cas de sénateurs, voire de présidents de commission !

En tout état de cause, nous avons affaire à un idéologue, et la lutte va être compliquée. En effet, il faut exiger que ce sujet vienne devant le Parlement.

Messieurs les rapporteurs, avez-vous rencontré la nouvelle ministre ?

M. André Vallini, rapporteur. – Non, nous le lui avons demandé, elle n’a pas répondu. Beaucoup de diplomates de haut niveau sont très opposés à la réforme, c’est le cas de M. Christian Masset, l’ancien secrétaire général du ministère des affaires étrangères, un des plus grands diplomates actuels. Il peut le dire parce qu’il est en fin de carrière.

M. Jean-Marc Todeschini. – Je forme le vœu que le Sénat – et pas seulement les groupes LR du Sénat et de l’Assemblée nationale, qui seront dominants dans les commissions mixtes paritaires – puisse débattre avec les ministres concernés, dans le cadre d’un véritable débat politique au moment où ces derniers viendront pour la première fois devant notre assemblée.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Le Gouvernement a fait une ouverture large vers le Sénat. Ce décret pourrait faire l’objet d’un débat franc devant cette commission, cela pourrait faire avancer les choses. Ce serait dans la continuité de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat.

M. Christian Cambon, président. – Je vous demande d’observer un embargo sur la teneur de ce rapport jusqu’à la conférence de presse prévue le 19 juillet.

M. Pierre Laurent. – Nous devons demander une remise à plat, puisqu’on ne peut pas parler d’abrogation, à l’occasion du dépôt de la loi de ratification. Nous ne pouvons pas nous placer tout de suite dans la phase d’après.

M. Christian Cambon, président. – Donnons mandat à nos rapporteurs pour choisir la meilleure formule en première recommandation.

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

Désignation de rapporteurs

La commission désigne M. Gilbert Bouchet rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée.

La commission désigne M. Guillaume Gontard rapporteur sur le projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l’accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux

La commission désigne M. Christian Cambon rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l’Atlantique Nord sur l’accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l’Atlantique Nord sur l’accession du Royaume de Suède.

- Présidence de M. Christian Cambon, président et de M. Pascal Allizard, vice-président -

Adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN - Audition de Mme Muriel Domenach, ambassadrice, représentante permanente de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord

M. Christian Cambon, président. – Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui l'ambassadrice Muriel Domenach, représentante permanente de la France au conseil de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), pour évoquer l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Alliance.

Ces deux pays ont été invités à rejoindre l'OTAN lors du sommet de Madrid qui s'est tenu du 28 au 30 juin dernier, après avoir manifesté leur volonté d'y adhérer en mai dernier. Les pays membres ont signé les protocoles d'adhésion le 5 juillet, ouvrant la voie à une ratification rapide par chaque État. Le Sénat ayant été saisi en premier du projet de loi de ratification de ces deux adhésions, notre commission examinera ce texte le mercredi 20 juillet, avant une discussion en séance publique le 21 juillet.

L'adhésion de ces deux pays était presque inimaginable il y a moins d'un an. Elle mettra fin à une neutralité militaire que ces États avaient adoptée pour des raisons différentes, mais qui ne leur paraît plus tenable aujourd'hui face à un même événement : l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Tant la Suède que la Finlande estiment en effet que ce développement constitue un bouleversement stratégique majeur, et que leur sécurité serait désormais mieux assurée au sein de l'Alliance qu'en dehors.

Nous aimerions aborder ce matin avec vous cette double adhésion et ses conséquences pour l'Alliance.

S'agissant de l'adhésion elle-même, vous évoquerez sans doute les négociations qui ont eu lieu en amont, notamment entre la Turquie, dont la position a changé, et les deux pays candidats. Nous avons quelque inquiétude à cet égard. Par ailleurs, à quelle échéance peut-on s'attendre à ce que le processus d'adhésion soit bouclé ?

Ensuite, peut-on la replacer dans le cadre du nouveau concept stratégique adopté lors du sommet de Madrid, qui comprend un certain nombre d'innovations s'agissant de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN ?

Par ailleurs, quelle nouvelle contribution ces deux pays pourront-ils apporter à l'Alliance en termes militaires, sachant que de multiples mécanismes de coopération existent déjà de longue date entre eux et l'OTAN ? Est-il également envisagé de déployer de nouvelles positions militaires de l'Alliance dans ces deux pays ? Rappelons qu'à la suite de l'invasion russe, l'OTAN a déjà activé ses plans de défense et déployé des éléments de sa force de réaction à la suite de l'agression russe. L'Alliance a ainsi mis en place quatre groupements tactiques multinationaux en Bulgarie, Hongrie, Slovaquie et Roumanie, avec la France comme nation-cadre, ceci en plus des groupements déjà déployés dans les pays baltes et en Pologne.

Le président Poutine a indiqué qu'un déploiement supplémentaire en Suède et en Finlande entraînerait automatiquement une réaction de la part de la Russie ; on ignore de quel ordre.

Le deuxième aspect important que nous souhaiterions aborder est celui de la manière dont notre pays envisage ces deux candidatures, ainsi que la suite du processus d'adhésion. Notre position sur la Suède et la Finlande aura-t-elle également des conséquences sur la manière dont nous considérons les autres candidatures déjà déclarées, à savoir celles de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Bosnie-Herzégovine ?

Que penser, enfin, de l'invitation faite au Japon, à la Corée du Sud et à la Nouvelle-Zélande, représentés pour la première fois lors d'un sommet de l'OTAN le 28 juin dernier à Madrid, en lien avec la mention de la Chine dans le nouveau concept stratégique ? Cette évolution correspond-elle à la vision de l'Alliance promue par la France ?

Mme Muriel Domenach, ambassadrice, représentante permanente de la France à l'OTAN. – J'ai signé les protocoles d'adhésion de la Finlande et de la Suède le 5 juillet. Nous avons connu un moment historique que nous ne pensions pas vivre. Nous nous étions entretenus avec les représentations nationales de Finlande et de Suède en 2021, mais ce débat n'était pas mûr et personne ne faisait pression en ce sens. Ces États étaient déjà les partenaires les plus proches de l'Alliance, dans le cadre du partenariat pour la paix depuis 1994, et avaient participé aux opérations au Kosovo, en Afghanistan et en Irak. Ils sont partenaires renforcés depuis 2014.

C'est bien la guerre en Ukraine et l'agression russe qui ont marqué une rupture vers l'adhésion. Le président finlandais a été reçu ici même, ses vœux de Nouvel An avaient frappé les observateurs tant ils annonçaient une évolution de la position de la Finlande, donc de la Suède. Le pays dont on s'attendait le moins qu'il le fasse, celui qui a toujours revendiqué le dialogue avec la Russie, a pris l'initiative.

Dès le déclenchement de l'invasion de l'Ukraine, le 25 février, l'OTAN a activé le mécanisme d'interactions renforcé, qui permet l'échange d'informations classifiées, et l'accès des alliés aux territoires et aux eaux territoriales suédois et finlandais. Ces pays réunissant les critères – ils sont démocratiques, leurs forces armées sont interopérables, ils apportent une contribution nette à la sécurité de l'Europe –, le processus d'adhésion a été très rapide. Dès le dépôt de leur candidature, mi-mai, nous avons préparé un calendrier accéléré en vue de leur participation comme invités au sommet de Madrid du 28 au 30 juin, ce qui signifiait que le protocole était signé. Celui-ci n'avait pu être finalisé avant Madrid, car M. Erdogan avait exprimé des objections, ce qui a suscité un flottement. Le secrétaire général, Jens Stoltenberg, s'est investi dans une mission de bons offices et a organisé une réunion trilatérale entre la Turquie, la Suède et la Finlande, qui a permis de signer un mémorandum levant l'objection turque. La signature des protocoles a pris place le 5 juin.

La Suède et la Finlande sont donc déjà invitées à nos réunions et nous sommes engagés dans le processus de ratification.

Vu de l'OTAN, dix des alliés ont déjà ratifié le protocole d'adhésion, parmi lesquels l'Allemagne, le Royaume-Uni, et les Pays-Bas. Les États-Unis le feront d'ici à août. Le calendrier de la plupart de nos alliés prévoit des ratifications avant septembre. Restent des points d'interrogation pour la Grèce, en raison d'élections anticipées, la Hongrie et la Turquie, car la Grande assemblée ne reprend ses travaux que début octobre. Nos partenaires suédois et finlandais attendent donc une ratification susceptible de les appuyer dans la perspective du processus turc, lequel s'annonce difficile.

M. Erdogan a ainsi indiqué que la Turquie attendait des témoignages de solidarité envers elle de la part de ses alliés. Elle demande ainsi des extraditions de militants depuis la Suède et la Finlande et la modernisation par les États-Unis de certains de ses F16. En effet, elle a été suspendue du programme F35 après avoir acheté des batteries antiaériennes russes et ne bénéficie donc pas d'avions de cinquième génération, alors que, en Méditerranée orientale, la Grèce bénéficiera de Rafale. La Turquie demande donc la cession de quarante F16 et la modernisation de quatre-vingts autres. Ces demandes sont à l'examen auprès du Congrès des États-Unis.

Il y aura donc une conversation difficile avec la Turquie ; en évitant autant que possible la confrontation, nous, démocraties européennes, avons intérêt à faire poids du côté de la Suède et de la Finlande.

Quant aux apports de la Suède et de la Finlande à l'OTAN, ils se résument en trois points. D'abord, l'interopérabilité des forces suédoises et finlandaises avec celles des alliés est déjà très élevée. Par exemple, la semaine dernière, l'armée de l'air française a conduit des exercices avec les forces aériennes finlandaises.

Ensuite, la Suède et la Finlande ont des forces armées, des budgets et des industries de défense conséquents. La Finlande bénéficie d'un dispositif dit « de résilience ». Elle dispose de 280 000 personnels et d'une capacité de mobilisation allant jusqu'à 870 000 réservistes, ce qui en fait l'une des armées européennes les plus importantes. Son budget de défense la place au quinzième rang parmi les alliés de l'OTAN, pour une population réduite, et devrait augmenter à 2 % du PIB dès 2022.

La Suède a une armée plus réduite, qu'elle a prévu de renforcer, en élevant son budget de défense à 2 % du PIB d'ici à 2028. Elle se trouve actuellement au treizième rang parmi les alliés de l'OTAN et elle dispose d'une industrie de défense importante.

Sur le plan stratégique, ces deux pays apportent la profondeur stratégique dont nous avons besoin pour renforcer la posture de défense et de dissuasion de l'OTAN sur le flanc oriental, comme le prévoit le concept stratégique adopté à Madrid. Dans ce contexte, la France est présente en Estonie aux côtés des Britanniques, elle a endossé un rôle de nation-cadre en Roumanie et le Président de la République a annoncé qu'elle se tenait prête à augmenter son dispositif jusqu'à l'équivalent du niveau brigade, en cas de besoin. Elle dispose en outre de capacités de défense aérienne, notamment autour du port de Constanza, en Roumanie. Nous veillons à ne pas fixer inutilement les forces dont nous avons besoin. Si une présence sur le flanc oriental est nécessaire, la profondeur stratégique est un enjeu encore plus important, de sorte que l'adhésion de la Finlande et de la Suède est indispensable pour améliorer la défense des pays baltes et plus largement celle du front oriental.

Enfin, ces deux États sont des partenaires engagés en faveur de la défense européenne. Ils ont contribué à la *task force* Takuba et ont marqué leur intention de favoriser le renforcement de la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne dans leur lettre d'adhésion.

Quant à la Russie, le risque qu'elle les déstabilise reste limité, notamment en raison de l'engagement des forces de la région militaire nord dans les combats en Ukraine, où elles ont connu des pertes importantes.

De plus, la Suède et la Finlande ont d'ores et déjà reçu des réassurances en matière de sécurité de la part des Alliés, dont la France.

Enfin, la rhétorique du pouvoir russe semble avoir évolué : alors que le ministre des affaires étrangères russe s'était initialement montré menaçant, le président Poutine est revenu, le 29 juin dernier, à un discours bien plus apaisé, laissant entendre que si les deux pays voulaient rejoindre l'OTAN, ils n'avaient qu'à le faire.

La position de la France à l'OTAN a consisté à soutenir ces deux démocraties européennes qui contribuent à la sécurité de l'Europe et sont des membres actifs de l'Union européenne, dont la Suède prendra la présidence à l'issue du mandat tchèque.

M. Gilbert Roger. – Je suis favorable à l'entrée de ces deux pays dans l'OTAN. Il n'est sans doute pas très diplomatique de parler de « chantage turc ». Toutefois, une communauté kurde importante se trouve en Finlande et en Suède. Quelle contrepartie exigera donc Erdogan ? De plus, a-t-on des informations sur ce que les États-Unis donneront à la Turquie, en particulier en ce qui concerne les F16 ?

M. Pierre Laurent. – Nous nous opposerons à la ratification, car nous considérons qu'elle est trop rapide et qu'il faudrait d'abord ouvrir un débat politique approfondi sur la nature globale du document stratégique de l'OTAN adopté à Madrid, car l'enjeu n'est pas seulement celui de l'adhésion de la Suède et de la Finlande.

Cette demande d'adhésion est motivée par un désir de protection qui s'est accru en très peu de temps, dans l'opinion publique, en Finlande et en Suède. Toutefois, si elle se réalisait, l'adhésion ferait de la frontière russo-finlandaise le front oriental de la confrontation entre l'OTAN et la Russie, avec des conséquences inconnues à ce jour. Le document stratégique de l'OTAN mentionne qu'il faut intensifier la présence de l'OTAN dans les pays géographiquement limitrophes. Derrière l'adhésion de la Finlande et de la Suède, se profile donc l'installation de bases de l'OTAN tout le long de la frontière avec la Russie. Pourriez-vous préciser la nature du projet en la matière ?

Concernant la Turquie, vous avez mentionné les extraditions des démocrates kurdes. Erdogan propose de les enfermer à vie, comme des milliers d'autres le sont déjà dans les prisons turques. Qu'en est-il également de la possibilité d'une nouvelle offensive turque dans le nord de la Syrie ? Ce point fait-il partie des marchandages en cours avec Erdogan dans le cadre des discussions à l'OTAN ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Je me réjouis que les trente États membres de l'OTAN soient parvenus à un accord à Madrid pour permettre à la Suède et à la Finlande de les rejoindre. Cette addition de deux pays neutres de l'Union européenne est à saluer, même si l'on aurait pu s'épargner la défiance de la Turquie, qui tourne maintenant au chantage.

L'adhésion de ces deux pays envoie un signal nouveau sur l'échiquier de la sécurité européenne. Quel devenir envisager pour la stratégie de l'Alliance atlantique, particulièrement au carrefour stratégique que constitue la Méditerranée ? Les tensions en mer Égée, déclenchées par la Turquie, sont très inquiétantes, de même que les potentielles intentions de Poutine qui, loin de se concentrer sur le Donbass, semble vouloir étouffer économiquement l'Ukraine en contrôlant une partie de la Méditerranée.

L'adhésion de la Suède et de la Finlande, si elle est ratifiée, ouvrira-t-elle une nouvelle stratégie d'alliance, dirigée davantage vers le Nord que vers le Sud ? Comment la France œuvrera-t-elle pour que la position stratégique de l'OTAN en Méditerranée perdure ?

M. Philippe Folliot. – Il n'y aura pas de ratification, car il faut l'unanimité. D'un point de vue politique, le signal n'en sera pas moins désastreux à certains égards. Dans quelle mesure prend-on cela en compte ?

En outre, *quid* de cet élargissement de l'OTAN par rapport au concept stratégique et aux perspectives concernant le Japon et la Corée ? L'Alliance est-elle appelée à changer complètement de nature, passant d'un cadre euro-atlantique à une alliance des démocraties à l'échelle mondiale, avec toutes les conséquences que cela pourra entraîner ? Quelles perspectives envisager, notamment au regard de l'alliance Aukus qui a été mise en place il y a quelques mois ?

M. Hugues Saury. – Je suis favorable à cette adhésion, mais je m'interroge sur les conséquences qu'elle aura sur l'Europe de la défense. À plusieurs reprises, le Président de la République a qualifié l'OTAN d'organisation « en état de mort cérébrale ». Il me semble que l'agression russe a entraîné un retour à la vie de l'Alliance. Toutefois, ce nouveau dynamisme que confirme cette double adhésion ne condamne-t-il pas, en dernier ressort, le développement d'une Europe de la défense ?

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

M. Jacques Le Nay. – *Quid* de la posture de l'OTAN concernant l'enclave de Kaliningrad ?

M. Guillaume Gontard. – Je comprends la volonté finlandaise et suédoise de rejoindre l'OTAN, mais je m'interroge sur la rapidité de cette ratification et sur les conséquences qu'elle pourrait avoir quant à l'escalade des tensions, en particulier avec la Russie.

De plus, je partage les interrogations de mes collègues : n'est-ce pas là une condamnation de l'Europe de la défense ? Il faudrait sans doute revoir cette question géopolitique, car la place de l'Europe me paraît importante.

Un point nous inquiète particulièrement : il semblerait que M. Erdogan ait obtenu, en échange de la levée de son veto, que la Finlande et la Suède s'engagent à lutter contre ce qu'il appelle « le terrorisme » avec détermination et résolution, et qu'elles traitent notamment de manière rapide la demande d'extradition portant sur trente-trois individus. Ce point très précis laisse entendre qu'il y aurait une coopération renforcée pour réprimer la minorité kurde partout où cela est possible, ce qui nous semble très inquiétant. Avez-vous des précisions sur ce sujet ?

Mme Nicole Duranton. – Alors que Vladimir Poutine semble avoir mis en pause ses menaces de représailles en cas d'adhésion suédo-finlandaise à l'OTAN, le principal obstacle intervient désormais à l'intérieur de l'Alliance atlantique. Des consultations ont eu lieu, mercredi dernier, au sein du Conseil atlantique pour tenter de lever l'opposition de la Turquie au lancement du processus. Comment l'action de la Russie peut-elle remettre en cause ces adhésions et quelles conséquences celles-ci peuvent-elles avoir sur la protection de l'Union européenne contre d'éventuelles tentatives d'agression russes ?

L'adhésion de la Suède et de la Finlande, en matière d'achats d'armements stratégiques, ne profitera-t-elle pas d'abord aux États-Unis ? Dans quelle mesure pourra-t-elle bénéficier aux fournisseurs d'armement européens ?

M. Mickaël Vallet. – D'un point de vue strictement franco-français, quel intérêt représente l'adhésion de ces deux pays à l'OTAN ?

Pour nuancer quelque peu l'enthousiasme général, ne faudrait-il pas s'interroger sur les risques qu'implique la fin de la finlandisation et de la zone tampon ? Il n'est pas neutre pour l'Alliance atlantique que s'établisse une frontière de 1 300 kilomètres avec la Russie. Qu'avons-nous à y perdre et comment compenser d'éventuels inconvénients ?

Mes collègues ont déjà évoqué le paradoxe qu'il y a à approfondir l'Alliance atlantique, d'un côté, et à développer, de l'autre, l'idée d'une défense européenne. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, pour l'instant, l'OTAN ne semble pas prévoir de déployer des forces supplémentaires en Suède et en Finlande. Quelle visibilité avons-nous en la matière et jusqu'à quand cette position vaudra-t-elle ?

M. Joël Guerriau. – Le budget de l'OTAN représente près de 2,5 milliards d'euros. La contribution qu'apporteront la Finlande et la Suède s'ajoutera-t-elle à ces 2,5 milliards d'euros ou bien y sera-t-elle intégrée, de sorte que la participation française, qui avoisine les 12 %, pourra être réduite ?

De plus, est-ce leur contribution à l'OTAN qui conduit la Finlande et la Suède à augmenter leur budget de défense jusqu'à 2 % du PIB ?

Enfin, quelles conséquences leur contribution aura-t-elle sur les efforts que nous menons pour la création d'un fonds de défense européen ?

M. Pascal Allizard, président. – Madame l'ambassadrice, nous suspendons ici la captation de cette réunion pour vous permettre d'aborder dans vos réponses certains points nécessitant le huis clos.

La réunion est close à 10 h 55.

Mardi 19 juillet 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, je veux tout d'abord vous souhaiter, au nom de tous mes collègues, une chaleureuse bienvenue. Nous vous adressons tous nos vœux de plein succès dans la réussite de votre mission en ces temps bousculés. Notre commission s'inscrira dans un travail constructif pour vous aider, chaque fois que ce sera possible, à faire rayonner la France.

Nombre d'entre nous ont déjà eu l'occasion de travailler avec vous lors de vos précédentes fonctions en France et à l'étranger, notamment à Rome ou, plus récemment, à Londres. Nous sommes heureux de pouvoir engager avec vous un travail en commun sur la place de la France dans le monde et son action sur la scène internationale.

Pour commencer, je souhaite revenir sur la réforme du corps diplomatique, engagée sous le précédent quinquennat. Notre commission a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur cette réforme, dont nous rejetons le principe. Elle porte un risque pour la pérennité de la diplomatie française et le maintien de notre capacité d'influence. Il est difficilement compréhensible que notre outil diplomatique, dont l'expertise est admirée bien au-delà de nos frontières, ait constitué une cible prioritaire de réforme, alors même que le contexte international se dégrade de jour en jour et que les positions de la France sont régulièrement fragilisées.

C'est la raison pour laquelle notre commission a désigné Jean-Pierre Grand et André Vallini pour travailler sur ce thème. Elle a d'ailleurs adopté, la semaine dernière, à une très large majorité, un rapport d'information qui vous a été adressé.

Nous prenons acte de votre décision d'organiser une large concertation sur les métiers de la diplomatie. Toutefois, les décisions prises ces derniers mois doivent être remises à plat et, à tout le moins, assorties d'un ensemble de clarifications et de garanties présentées ce matin, lors d'une conférence de presse, par nos rapporteurs.

Je suis particulièrement attaché à l'idée de permettre aux commissions compétentes des assemblées parlementaires de donner un avis sur les personnalités pressenties pour exercer des fonctions diplomatiques d'une importance particulière. Si une telle procédure ne saurait s'appliquer à l'ensemble de nos ambassadeurs, les responsabilités exercées par nos principaux ambassadeurs en Europe, à Pékin, à Washington ou encore par nos représentants permanents auprès des organisations internationales justifient de recueillir l'avis de la représentation nationale.

L'adoption de cette proposition permettrait, *a minima*, de rassurer nos diplomates et d'apporter sur ce dossier un élément de transparence démocratique, sans toucher au pouvoir de nomination du Président de la République. Nous serions très intéressés de connaître votre position sur cette question.

Par ailleurs, la commission souhaite vous entendre sur les leçons que vous tirez du déclenchement de la guerre en Ukraine sur le plan diplomatique. Alors que l'Union européenne a déjà adopté six séries de sanctions contre la Russie et que la perspective d'une guerre longue n'est pas écartée, vous nous donnerez votre analyse de la situation sur un plan politique.

Alors que le conflit dure depuis bientôt cinq mois, existe-t-il, à moyen terme, des perspectives de négociations entre les belligérants pour que les drames humains, que vous avez vous-même constatés sur place, ne se prolongent pas ? Quel rôle la diplomatie française entend-elle jouer dans ces négociations ?

Enfin, au-delà de la problématique des livraisons d'armes, à laquelle notre commission est très attentive, vous pourrez nous donner des éléments sur la situation humanitaire dans les zones touchées par les combats et sur l'action de la France pour financer et acheminer une aide d'urgence.

Je ne serai pas plus long, afin de laisser du temps pour l'échange avec nos collègues, qui ont de nombreuses questions. J'imagine que certains voudront connaître votre appréciation de la situation chez plusieurs de nos voisins européens.

Je rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et qu'elle est retransmise en direct sur le site du Sénat.

Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. – Je suis particulièrement heureuse de travailler avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. C'est la deuxième fois que je m'exprime au Sénat depuis que le Président de la République et la Première ministre m'ont accordé leur confiance.

Comme j'ai déjà pu le souligner dans l'hémicycle, j'aurai à cœur d'entretenir avec vous la relation de travail la plus fluide et la meilleure possible. Je vous tiendrai régulièrement informés des derniers développements sur les dossiers prioritaires de politique étrangère. Je serai bien évidemment prête à débattre avec vous autant que nécessaire et à vous rendre compte, d'une façon générale, de notre action diplomatique.

Celles et ceux d'entre vous qui me connaissent savent que je n'ai qu'une ambition : agir au service de la France et des Français. J'espère pouvoir être une interlocutrice ouverte et toujours disposée au dialogue. Je me réjouis de trouver en vous des interlocuteurs expérimentés et exigeants, extrêmement attentifs à l'actualité internationale et à celle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Je vous sais notamment particulièrement vigilants quant aux moyens dont dispose ce ministère et à l'exécution de son budget.

Je voudrais tout d'abord évoquer la guerre en Ukraine, qui domine encore largement l'agenda international et intérieur. La Russie a fait le choix de ramener la guerre sur le continent européen en violant brutalement le droit international. En rompant l'ensemble de ses propres engagements, elle met délibérément en cause les principes qui régissent notre architecture de sécurité collective depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Depuis le 24 février dernier, nous assistons à une violation des principes de la Charte des Nations unies et des principes fondamentaux du droit international et du droit international humanitaire. Il n'est pas de justification possible aux agissements dont la Russie est seule responsable.

Notre approche a toujours été claire : nous voulons mettre fin au conflit sans devenir belligérants. C'est la raison pour laquelle nous avons consenti des efforts majeurs pour aider l'Ukraine à se défendre et à recouvrer sa souveraineté.

Notre engagement repose sur quatre piliers. Le premier consiste à fournir à l'Ukraine un soutien politique, diplomatique, humanitaire, économique et financier. Il s'agit de manifester notre solidarité à l'égard des autorités et du peuple ukrainien. Notre pays a ainsi consenti un effort considérable avec d'ores et déjà 2 milliards d'euros d'aide nationale. De son côté, l'Union européenne a déjà apporté une assistance, à laquelle nous contribuons, de 9 milliards d'euros, dont 1 milliard a déjà été engagé.

Parce qu'il faut aussi envisager l'avenir, nous avons participé, les 4 et 5 juillet derniers, à la conférence de Lugano en vue de coordonner les efforts des différents partenaires et de poser quelques grands principes qui devront régir la reconstruction de l'Ukraine. La

France – État et collectivités territoriales – concentrera ses efforts sur la région de Tchernihiv, avec laquelle les liens sont anciens.

Le soutien à l'Ukraine se traduit également par la décision historique, prise à l'unanimité des Vingt-Sept lors du Conseil européen des 23 et 24 juin derniers, d'accorder le statut de pays candidats à l'Ukraine et à la Moldavie. Comme l'a souligné le Président de la République, à circonstances exceptionnelles, décisions exceptionnelles. Afin de préserver notre sécurité et la stabilité du continent européen, l'urgence commande d'arrimer ces pays à l'Europe, sans attendre l'aboutissement du processus d'adhésion, qui ne dérogera pas aux règles habituelles. Il n'y aura pas de processus accéléré : les critères classiques devront être remplis. Mais nous ne voulons pas de temps d'attente, raison pour laquelle nous pensons engager dès à présent des coopérations concrètes dans un certain nombre de domaines – énergie, infrastructures, mobilité des jeunes...

Cette initiative française a été reprise par l'ensemble de la communauté politique européenne, au-delà de la seule Union, qui partage les mêmes valeurs démocratiques. Une première réunion se tiendra sous présidence tchèque, à Prague, au mois d'octobre prochain.

Le deuxième pilier de notre action consiste à apporter à l'Ukraine un soutien matériel, et notamment militaire. Nous lui fournissons des équipements, y compris létaux, pour lui permettre de se défendre, voire de reprendre du terrain.

Hier, lors du Conseil affaires étrangères, mes homologues européens et moi-même avons décidé d'augmenter la Facilité européenne de paix de 500 millions d'euros, pour porter à 2,5 milliards le montant de l'assistance militaire à l'Ukraine. Ce pays a besoin de nous et nous avons besoin qu'il tienne.

La France prend toute sa part à cet effort collectif. Pour des raisons que chacun peut comprendre, nous ne communiquons pas sur l'ensemble de notre contribution militaire. Nous réservons ces informations à nos partenaires européens, à nos alliés et surtout à l'Ukraine. Comme vous le savez, la France a déjà livré douze canons Caesar et en a promis six autres, qui sont en route. Mais nous faisons beaucoup d'autres choses sur le plan militaire.

Le troisième pilier vise à assurer une condamnation la plus large possible des agissements russes. Nous avons déployé des efforts considérables pour que cette agression soit condamnée par une très large majorité des États membres de l'ONU. De même, nous soutenons les efforts de la Cour pénale internationale, car il ne saurait y avoir d'impunité pour les criminels de guerre. Par ailleurs, l'Union européenne et 43 pays ont exprimé dans une déclaration, le 13 juillet dernier, leur plein soutien aux démarches engagées par l'Ukraine devant la Cour internationale de justice.

Le quatrième pilier consiste non seulement à faire comprendre à la Russie qu'elle a choisi une impasse, mais aussi à asphyxier progressivement le financement de son effort de guerre. Les mesures restrictives déjà prises sont particulièrement massives, sans précédent. Les premières sanctions européennes ont été adoptées seulement quarante-huit heures après le déclenchement de l'agression. Depuis, nous avons adopté six autres paquets avec nos partenaires européens et nos alliés. Nous les avons encore renforcées hier en interdisant les importations d'or en provenance de Russie, ce qui représente pour ce pays un manque à gagner de 20 milliards d'euros. Nous avons également renforcé les sanctions individuelles et pris des mesures restrictives complémentaires à l'encontre de 55 individus.

Par ailleurs, nous avons renforcé les dispositifs européens de lutte contre le contournement des sanctions.

Ces dispositions seront effectives après la formalisation juridique de l'accord politique obtenu hier. Le message est clair : nous luttons contre tous ceux qui participent à l'effort de guerre contre l'Ukraine. Nous ne devons céder devant aucun chantage. Au contraire, nous mobilisons tous les leviers pour priver Vladimir Poutine de l'arme énergétique, ce qui exige de notre part des efforts de sobriété supplémentaires. Le Gouvernement souhaite donner l'exemple. Comme l'a souligné le Président de la République le 14 juillet dernier, nous devons encore réduire la part des hydrocarbures dans notre bouquet énergétique au profit du nucléaire et des énergies renouvelables. Nous devons également continuer de diversifier notre approvisionnement en pétrole et en gaz. Nous avons amorcé un dialogue avec les pays producteurs pour les inciter à produire davantage. À défaut, leur avons-nous expliqué, ils feraient le jeu de Moscou.

Face à ce défi lancé à l'Europe, nous devons renforcer notre sécurité collective. À cet égard, nous avons obtenu plusieurs avancées concrètes particulièrement importantes lors du sommet de l'OTAN de Madrid, fin juin dernier.

Vous aurez à vous prononcer sur le projet de loi autorisant la ratification des deux protocoles d'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Alliance atlantique. Permettez-moi de souligner l'importance politique de ces adhésions, qui vont renforcer notre sécurité collective, renforcer notre posture au sein de l'espace Baltique et renforcer la place des Européens au sein de l'Alliance. Ce sont de bonnes nouvelles pour l'Europe et pour notre sécurité collective.

Le dernier volet de notre réponse à l'agression russe concerne la sécurité alimentaire. Depuis la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement, nous avons collectivement réussi à faire régresser la faim et le nombre de pauvres dans le monde. Aujourd'hui, la situation se dégrade, notamment en raison de la stratégie cynique de la Russie – blocus de la mer Noire, destruction des infrastructures agricoles ukrainiennes... – pour instrumentaliser une potentielle famine. Nous avons entrepris une manœuvre avec nos partenaires européens et internationaux pour trouver un accord, sous les auspices des Nations unies, entre la Russie, l'Ukraine et la Turquie pour que l'exportation des céréales *via* la mer Noire puisse reprendre. Ces discussions pourraient aboutir dès demain, mais la Russie nous a habitués à ajouter des conditions à chaque nouvelle étape franchie...

Nous avons mis à profit notre présidence du Conseil de l'Union européenne pour lancer la mission pour la résilience alimentaire et agricole, mieux connue sous son acronyme anglais FARM (*Food and Agricultural Resilience Mission*), qui vise à relever trois défis : libre circulation des denrées, ce qui requiert la transparence des marchés agricoles et l'interdiction de toute restriction aux exportations ; solidarité renforcée envers les pays les plus vulnérables – le Président de la République a annoncé le doublement de la contribution de la France au Programme alimentaire mondial (PAM) ; accroissement des capacités de production agricole plus durable et résiliente des pays du Sud.

Sur ce volet, le privé doit lui aussi apporter sa contribution. Avec le ministre de l'Agriculture, Marc Fesneau, nous avons réuni 17 entreprises du négoce, françaises, mais aussi européennes, africaines et internationales, pour annoncer le 23 juin dernier une coalition mondiale pour la sécurité alimentaire. L'objectif serait d'apporter notamment des espaces de stockage et des matériels roulants. Un point d'étape est prévu au mois de septembre, en marge de la prochaine assemblée générale des Nations unies.

Je reviens d'un déplacement au Niger avec le ministre des armées, Sébastien Lecornu, afin d'évoquer nos coopérations futures en matière de sécurité et de défense, mais aussi d'aide au développement, d'information, d'éducation et d'aide humanitaire. Nous avons signé plusieurs accords dans ces domaines.

Nous avons été frappés des inquiétudes de nos interlocuteurs, à commencer par le président Mohamed Bazoum, sur la sécurité. La fin de Barkhane n'est pas seule en cause. Ils nous demandent de rester militairement engagés à leurs côtés. Je précise à ce sujet que l'opération militaire en cours contre les terroristes se déroule bien sous le commandement des Nigériens.

Nous allons travailler à la définition de nos partenariats dans les prochaines semaines, afin d'établir une feuille de route agréée pour la fin septembre. Conformément aux souhaits des autorités nigériennes, nous cherchons à mieux associer nos partenaires européens à notre action, au-delà de la formation.

Je désire également revenir sur la situation au Mali. Le Président de la République a dû décider, en février, en accord avec nos partenaires européens et africains, de retirer nos forces de ce pays. Nous y étions présents à la demande des autorités maliennes ; dès lors que cette présence n'était plus souhaitée, il fallait en tenir compte. Le retrait se déroule convenablement et selon le calendrier prévu : il devrait s'achever à la fin de l'été. C'est bien sûr un tournant, mais nous n'abandonnons pas le Sahel pour autant. Au Mali, nous avons suspendu tous les financements transitant par les autorités maliennes. Seuls les financements humanitaires bénéficiant exclusivement aux populations ont été maintenus. Il y avait trop de détournements : l'aide devait être recentrée.

Le 3 juillet, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a décidé d'un calendrier de transition en vue d'élections au Mali et d'une levée partielle des sanctions. Toutefois, le Mali demeure exclu de l'organisation, et la Cedeao s'assurera du respect de ses engagements. Les sanctions économiques et autres ont été levées, mais les sanctions individuelles visant 150 personnalités, principalement des membres de la junte, restent en place. La France et l'Union européenne ont, de leur côté, maintenu les sanctions adoptées après le coup d'État.

La France souhaite renouveler en profondeur sa relation à l'Afrique, en s'adressant davantage à la jeunesse et à la société civile, dans le droit fil du discours prononcé par le Président de la République à Ouagadougou en 2017 et du sommet Afrique-France de Montpellier en 2021. Nous avons déjà lancé deux chantiers concrets : une maison des mondes africains, qui sera un lieu de référence pour la création contemporaine, et un fonds d'innovation pour la démocratie afin de soutenir la recherche sur le continent.

Nous ne sommes pas seuls à nous soucier des difficultés africaines, et nous avons convaincu nos partenaires européens de la nécessité de s'y impliquer davantage. Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, nous avons organisé, au mois de février, un sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine. C'est une étape importante de l'europanisation d'un partenariat qui ne se restreint pas à la sécurité.

En Iran, la situation est grave et le temps, compté. Au mois de mars, nous étions tout proches d'un accord pour un retour de l'Iran dans le Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), issu de très longues négociations. Notre conviction était que l'accession de l'Iran au nucléaire militaire engendrerait une crise régionale et mettrait en danger le régime de non-

prolifération dans le monde entier, rendant à nouveau possible un conflit nucléaire. À l'inverse, le retour de l'Iran au JCPOA le sortirait de son isolement avec un retrait progressif des sanctions, ce qui bénéficierait à la jeunesse iranienne. Celle-ci n'a pas voix au chapitre, les processus de décision dans la République islamique étant particulièrement opaques.

Nous approchons du point au-delà duquel aucun retour en arrière ne sera possible. Nous avons été patients, mais la situation n'est plus tenable. L'Iran poursuit ses manœuvres dilatoires et le démantèlement du dispositif de suivi de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) : ses activités ne peuvent plus être surveillées. En juin, nous avons réussi à réengager des négociations, certes indirectes, entre Iraniens et Américains à Doha. Mais les Iraniens ont marqué un recul et formulé de nouvelles demandes, alors que leur programme nucléaire se poursuivait en parallèle.

Un accord retarderait le franchissement par l'Iran du seuil nucléaire. L'intérêt du JCPOA diminue chaque jour, mais l'espace reste ouvert, pour peu de temps encore. J'ai dit à mon homologue iranien que le temps était compté, et qu'il n'y aurait pas de meilleur accord sur la table. Les élections de mi-mandat approchant, les États-Unis ne feront pas de pas supplémentaire. Si l'Iran attend encore, il n'y aura plus d'accord sur la table.

J'en viens à la situation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à laquelle vous avez consacré un rapport présenté ce matin. Un mouvement de grève a lieu le 2 juin dans notre maison, qui n'en est pas coutumière. Je mesure, comme le Gouvernement dans son ensemble, la portée de cette mobilisation inhabituelle. Elle est révélatrice d'un malaise qui touche l'administration centrale, comme nos postes à l'étranger. Elle est également révélatrice d'un décalage croissant, au fil des décennies, entre des missions toujours plus nombreuses confiées à ce ministère – avec les nouveaux thèmes que sont la biodiversité ou les négociations climatiques, ou encore la gestion de la pandémie – et des moyens budgétaires et humains en baisse constante jusqu'au coup d'arrêt obtenu par mon prédécesseur, Jean-Yves Le Drian, avec le soutien de la représentation nationale. Mais ce coup d'arrêt ne nous fait pas récupérer ce que nous avons perdu en termes budgétaires.

C'est, à mon avis, le sens du mouvement récent dans ce ministère que je connais bien, puisque je lui ai consacré l'essentiel de ma vie professionnelle. Le servir est un véritable engagement ; ses agents l'ont montré dans la pandémie, notamment pour fournir des vaccins à nos ressortissants ou les évacuer d'Afghanistan et d'Ukraine. Vous avez parfaitement dit, dans votre rapport, que servir cette maison est l'engagement d'une vie. J'y suis très sensible.

Dans ce contexte, marqué par une tenaille entre nos moyens et nos missions, j'ai voulu réagir au plus vite. Je me suis entretenue avec les organisations syndicales représentatives, mais aussi avec les représentants des grévistes reçus dès le 7 juin. Le comité technique ministériel du 21 juin a permis la poursuite du dialogue engagé.

J'identifie trois directions dans lesquelles il convient de travailler. D'abord, mettre en œuvre la réforme de la haute fonction publique, qui ne singularise pas le Quai d'Orsay. Il faut mieux l'expliquer, mieux souligner les opportunités qu'elle représente, mieux détailler les garanties obtenues par Jean-Yves Le Drian sur des sujets structurants que sont le concours, les carrières, le droit d'option ou le pouvoir de nomination. Aucun autre ministère n'en a obtenu de telles. La mise en extinction des deux corps des ministres et conseillers ne signifie pas l'extinction des carrières ni des métiers, contrairement à ce que l'on a pu entendre. Mon prédécesseur a obtenu que les agents qui le souhaitaient puissent terminer leur carrière au

ministère. Le concours d'Orient a été maintenu, car cette spécialisation fait la force de notre diplomatie, l'une des meilleures au monde.

Deuxième priorité, réarmer ce ministère en termes de budget et d'emplois. En quinze ans, et à périmètre constant, il a perdu plus de 18 % de ses effectifs alors que ceux de l'État restaient stables. Comment, dans ces conditions, les agents pourraient-ils assumer des fonctions plus nombreuses, importantes, critiques ? Pourtant, ils l'ont fait, y compris dans les crises. D'autres ministères ou directions, comme la Justice, les Armées ou la DGSE, ont vu leurs moyens et leurs effectifs augmenter. C'était nécessaire, mais cela nous a amenés à une situation, pointée dans votre rapport, dont nous devons sortir par le haut. J'espère que je pourrai compter sur l'appui de la représentation nationale dans la discussion budgétaire qui s'annonce.

La troisième priorité, ce sont les États généraux de la diplomatie. J'ai fait mienne cette idée, qu'il faut désormais mettre en œuvre. Le dernier Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France remonte à 2008. Le monde a beaucoup changé depuis, et il ne s'est pas simplifié... Ces États généraux sont donc indispensables, salutaires, nécessaires. Nous aurons besoin de votre regard et de votre approche dans cet exercice, et nous serions heureux de vous y associer.

Je n'ai pas encore pris connaissance de votre rapport, mais je note que vous proposez de soumettre aux commissions compétentes des deux assemblées – dans votre cas, la commission des affaires étrangères et de la défense – la nomination des ambassadeurs. Avant même toute réflexion sur son opportunité, elle pose une question de faisabilité juridique. Je reviendrai vers vous sur ce sujet.

Enfin, je tiens à saluer votre contribution amicale, exigeante, vigilante au travail diplomatique de la France. J'espère que nous poursuivrons nos échanges en confiance.

M. Christian Cambon, président. – Notre volonté est avant tout de vous donner les moyens d'assumer vos missions.

M. André Vallini. – Diplomate chevronnée – vous avez servi à Rome et à Londres, et vous avez été ministre déléguée aux affaires européennes – vous savez que la voix de la France est attendue sur la scène internationale, et qu'elle a besoin, pour la porter, de professionnels aguerris. Être diplomate, c'est souvent une vocation. J'ai été frappé de constater, depuis que je m'occupe des affaires internationales, combien ils aiment leur métier ; nombre d'entre eux n'ont jamais envisagé d'en faire un autre.

Comme vous le dites vous-même, la réforme a été rejetée par le personnel. Pour la défendre, on avance parfois la nécessité de sortir de l'entre-soi. Or le corps des diplomates est déjà ouvert, puisque 20 % de l'encadrement n'en est pas issu et que, en 2019, 19 % des emplois d'ambassadeurs étaient occupés par des personnes en détachement ou intégrées au ministère.

À une période où les crises et défis se succèdent, cette réforme est dangereuse. Il nous faut une diplomatie professionnelle. Qui peut garantir que, demain, un préfet ou un sous-préfet, un fonctionnaire de Bercy ou des Affaires sociales sera un bon ambassadeur ? Voilà pourquoi notre rapport suggère une suspension de la réforme, le temps d'organiser les États généraux que vous avez évoqués.

M. Bruno Sido. – L’année 2022 aura fortement sollicité l’administration consulaire chargée de l’organisation des élections présidentielles et législatives, soit quatre tours de scrutins dans un contexte géopolitique et sanitaire difficile : je pense au confinement très strict imposé par les autorités chinoises qui ont rendu impossible la participation de nos compatriotes de Shanghai à l’élection présidentielle. Je salue la mobilisation de l’ensemble des agents de nos postes consulaires et diplomatiques.

Les élections législatives n’ont pas posé les mêmes difficultés, puisque les électeurs pouvaient participer au scrutin à distance *via* le vote électronique. Toutefois, la presse comme certains de nos compatriotes ont rapporté certains dysfonctionnements.

À la demande conjointe et insistante de mon collègue rapporteur pour avis Guillaume Gontard et de moi-même, votre cabinet a bien voulu me transmettre, hier seulement, un bilan de l’organisation du vote électronique pour le premier tour, qui s’est tenu du 27 mai 2022 au mercredi 1^{er} juin, et pour le second tour, du 10 au 15 juin 2022. Sur 1,4 million d’inscrits sur les listes électorales consulaires, le vote par internet a représenté plus de 75 % des votants avec 250 566 votes au premier tour et 273 927 votes au second tour.

Je remercie la direction de l’administration des Français à l’étranger pour ce premier travail d’analyse, que je prévois d’approfondir pour mieux chiffrer l’impact des problèmes techniques rencontrés : on a évoqué des difficultés de réception des SMS et des courriels d’envoi des identifiant et mot de passe, mais aussi d’une coupure pendant plusieurs heures du portail de vote du ministère.

Madame la ministre, qu’il s’agisse de l’impossibilité de se déplacer pour les élections présidentielles ou des dysfonctionnements du vote électronique pour les législatives, combien d’inscrits sur les listes électorales consulaires ont été empêchés de voter ? Quelles sont les pistes d’amélioration du scrutin électronique, sans pour autant supprimer la tenue des bureaux de vote physique ? Proposeriez-vous d’élargir la possibilité de voter par internet aux prochaines élections présidentielles ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Votre déplacement en Afrique était nécessaire. Pouvez-vous nous décrire l’état des relations avec le gouvernement malien ? Peut-on assurer le retrait de nos troupes et la fermeture de la base de Gao ? Vous estimez que la stratégie du Président de la République pour l’Afrique doit être reconstruite, pays par pays. Quelles en seraient les raisons, si nous faisons abstraction du Mali ? La stratégie était-elle mauvaise ? Il faudrait un bilan sur le sujet. Y a-t-il une stratégie européenne sur la bande sahélo-saharienne ? La précédente ministre des armées, Florence Parly, évoquait souvent la force Takuba, désormais dissoute. Tout cela disparaît...

Les images que les Français voient à la télévision semblent montrer que la guerre en Ukraine tourne à l’avantage de l’armée russe. Ce n’est pas le cas, du moins je l’espère. Vous ne souhaitez pas détailler les livraisons de matériel français à l’armée ukrainienne, mais il est facile de dénombrer les canons Caesar qui restent à disposition de nos armées... Y a-t-il une approche européenne en la matière ? Chaque pays a souhaité développer sa propre relation avec l’Ukraine, ce qui semble montrer que l’Union européenne est quelque chose en plus, et non le canal principal.

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Les militaires que nous avons entendus ici nous ont dit que l’armée ne saurait régler à elle seule les problèmes du Sahel. La stratégie française reposait sur trois piliers : la diplomatie, la défense et le développement, mais le troisième

volet n'a pas été assez développé. Nous sommes restés très en réserve sur la zone des trois frontières, pourtant une priorité de l'aide publique au développement.

Il convient désormais de répondre à cet impératif au Niger, si nous voulons éviter de déstabiliser le président Bazoum. Celui-ci insiste particulièrement sur l'éducation. Comment ne pas reproduire la défaillance du pilier « développement » ? Il convient de maintenir un équilibre entre les trois piliers. Il faut aussi, pour les organisations de la société civile, assumer une aide humanitaire dans l'urgence et sans criblage. Nous avons interrogé votre prédécesseur sur cette question du criblage, sans recevoir de réponse.

M. Guillaume Gontard. – Je souhaite vous alerter sur le financement par l'AFD d'un projet industriel polluant et dangereux au Congo, dans le parc du Kahuzi-Biega. RFI s'est fait l'écho des inquiétudes autour de ce projet, dans un pays en proie à la guerre civile, où les exactions contre les populations sont constatées par les bailleurs de fonds et les ONG présentes sur le terrain.

À la demande des Allemands, une commission d'enquête a été mise sur pied, mais, selon la chaîne al-Jazeera, son indépendance serait mise en cause, puisque le gestionnaire du parc en fait partie. Survival International et RFI détiendraient des éléments impliquant directement l'AFD. C'est donc particulièrement grave : une participation à l'expropriation des autochtones Batwa serait en contradiction directe avec la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, dont le rapport annexé, sur proposition du GEST, précise que « la France exerce une vigilance particulière sur les projets menés dans les territoires où vivent les personnes appartenant aux populations autochtones ». Je vous ai alertée par écrit, je vous interpelle à nouveau : allez-vous intervenir pour que l'AFD ne participe pas à ce désastre écologique ?

M. Cédric Perrin. – Le nouveau concept stratégique de l'OTAN prend soin de ne pas désigner la Chine comme une menace. Faut-il y voir la patte de la France ? À l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, nous entendons des positions beaucoup plus tranchées. En martelant l'idée d'une troisième voie, ne risquons-nous pas un isolement stratégique en Indo-Pacifique, dont l'Aukus – et le fait que nous ne l'avons pas vu venir – serait une illustration criante ? Nos positions sont-elles réalistes, et avons-nous les moyens de nos ambitions ?

Enfin, Erdogan, Raïssi et Poutine, ces trois présidents qui défient régulièrement les démocraties occidentales, se rencontrent aujourd'hui même à Téhéran. Que penser de ce sommet ?

Mme Catherine Colonna, ministre. – Monsieur Vallini, la voix de la France est en effet attendue. Ce ministère est ouvert, peut-être plus que d'autres. La réforme contient aussi des opportunités de mobilités sortantes, que nous avons peut-être insuffisamment développées jusqu'ici. Elle permettra ainsi aux diplomates de rayonner, de porter des valeurs et de leur donner plus de poids au niveau interministériel. Il y a trop peu de diplomates dans les préfectures ou les rectorats, seulement des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région – alors que, lorsque j'étais moi-même diplomate, j'avais des collègues ambassadeurs qui étaient auparavant recteurs, notamment en Autriche. Au bout du compte, c'est l'excellence de nos diplomates qui fera la différence. Je ne m'inquiète pas de leur capacité à être accueillis dans d'autres ministères.

Le pouvoir de nomination du chef de l'État, quant à lui, n'est pas modifié. Pour les agents diplomatiques de moindre rang que celui d'ambassadeur, il faudra désormais passer par un processus de vérification des compétences.

Quant à la suspension de la réforme, je serai honnête avec vous comme je l'ai été avec les représentants du mouvement : elle n'a pas lieu d'être. La réforme repose sur une ordonnance et des décrets, dont celui du 16 avril qui, curieusement, a cristallisé les oppositions alors qu'il inscrit dans notre ordre réglementaire les garanties obtenues par Jean-Yves Le Drian.

En ce qui concerne le vote des Français de l'étranger, monsieur Sido, il y a eu, c'est vrai, quelques difficultés en Chine. Je m'en suis entretenue avec mon homologue chinois, car il n'est pas normal que nos compatriotes ne puissent pas exercer leurs droits démocratiques.

Pour le reste, nous dressons un bilan très positif du vote par internet, tout comme, d'ailleurs, nos compatriotes qui l'ont utilisé et qui lui attribuent une note de 8,9 sur 10 dans les enquêtes de satisfaction. En dépit de quelques problèmes techniques, nul, ou presque, n'a été empêché de voter ; la coupure de réseau a été rétablie en quelques heures. Aucun incident n'a été reporté au second tour. Plus des trois quarts des votes ont eu lieu par voie électronique. Aussi nous songeons à développer le vote par internet pour les différents scrutins des Français de l'étranger.

Monsieur Todeschini, je rappelle que nous sommes intervenus au Mali à la demande du gouvernement malien pour endiguer l'avancée des djihadistes. La situation a évolué depuis. Un double coup d'État a eu lieu. Une junte est au pouvoir, qui s'appuie sur des mercenaires étrangers qui se manifestent plus par leurs exactions que par leur efficacité à lutter contre les groupes terroristes armés. Il était donc indispensable de réarticuler notre dispositif dans la mesure où les autorités de fait du pays considéraient que nous n'étions plus bienvenus au Mali. Cette réarticulation se passe bien. Une coordination avec les forces armées maliennes est nécessaire. Nous tenons notre calendrier et espérons avoir fini avant la fin de l'été. Sur le plan politique en revanche, nos relations sont pour le moins limitées avec la junte malienne.

Outre des canons Caesar, nous avons livré à l'Ukraine des équipements de protection, des munitions, des véhicules de l'avant blindé, etc. Je ne détaillerai pas davantage ces points parce qu'il ne m'appartient pas de le faire, mais je tiens à vous rassurer : la fourniture des canons Caesar, aussi efficaces soient-ils, ne constitue pas l'axe principal de notre effort. Nous intervenons dans le cadre du processus de coordination entre alliés, dit de Ramstein : chaque pays intervient en fonction des demandes qu'il reçoit, et nous recevons régulièrement des demandes précises, de la part de l'Ukraine, et de ses capacités.

Madame Carlotti, vous regrettez à juste titre que le pilier consacré à l'aide au développement n'ait pas été assez développé au Mali, mais le double coup d'État n'a pas permis de mener ces efforts à bien. L'éducation, en particulier celle des jeunes filles, reste pour nous une priorité. Il en va de même de l'aide alimentaire ; nous avons d'ailleurs signé un certain nombre d'accord à ce sujet au Niger. C'est ce qui va constituer la nouvelle politique africaine de la France, en complément d'éventuels accords de sécurité et de défense.

J'ajoute qu'un travail considérable a été réalisé, à votre demande et sur le fondement de la loi du 4 août 2021, pour faciliter le travail des ONG en réduisant le plus possible leurs obligations de criblage des bénéficiaires finaux.

Monsieur Gontard, j'ai demandé à l'AFD de suspendre l'instruction du projet de soutien au parc de Kahuzi-Biega en République démocratique du Congo, car ce projet soulève de nombreuses questions en effet.

Monsieur Perrin, la France n'était pas seule à demander et obtenir que le concept stratégique de l'OTAN aborde les défis posés par la Chine, qui ne sont pas que d'ordre militaire, de manière équilibrée. La Chine est à la fois un partenaire et un concurrent. L'Alliance atlantique, dont la mission est centrée sur la sécurité de la zone euro-atlantique, ne doit aborder la Chine que dans la mesure où certaines de ses positions dans l'espace indo-pacifique, comme sa nouvelle assertivité, peuvent avoir des conséquences pour la sécurité euro-atlantique.

Quant à l'Aukus, il faudra le juger dans la durée... Un nouveau gouvernement australien a été élu. Je n'en parlerai pas davantage.

En ce qui concerne l'Indo-Pacifique, notre position est réaliste et correspond à celle des pays de la région qui ne veulent pas avoir à choisir entre la Chine et nous. Il n'existe pas de logique de confrontation entre deux blocs et nous ne devons pas l'encourager. Cela ne signifie que nous devons être naïfs face à la position de la Chine : nous devons être présents, en nous appuyant sur nos territoires, nos populations, en nouant des alliances avec les pays de la zone, mais entrer dans une logique de bloc à bloc serait faire le jeu de la Chine.

M. André Gattolin. – Au Sri Lanka, la crise politique succède à la crise économique. Le Sri Lanka n'est pas victime que de la corruption, il est aussi victime d'une politique d'étranglement par la dette de la part de la Chine, comme le sont d'autres pays comme le Cambodge ou le Laos. La France est-elle prête à soulever cette question ?

M. Yannick Vaugrenard. – Vous avez évoqué une réflexion autour d'une feuille de route pour définir les modalités de notre partenariat avec le Niger. Toutefois, deux coups d'État ont eu lieu au Mali que nous n'avons pas vu venir. Les moyens de la DGSE sont-ils suffisants ?

Le départ de Boris Johnson s'accompagnera-t-il d'une amélioration des relations franco-britanniques, ou au moins d'une application plus honnête des accords négociés lors du Brexit ?

M. Olivier Cadic. – Les membres du groupe Union Centriste se réjouissent sincèrement de votre nomination et nous vous adressons tous nos vœux de réussite dans l'accomplissement de votre mission.

La présidence française de l'Union européenne qui s'est achevée il y a trois semaines a été remarquée et remarquable. Nous voudrions saluer l'engagement de la France et de l'Union européenne en faveur de l'Ukraine et de son peuple. Vous avez mentionné l'adoption de sanctions européennes pour bloquer l'importation d'or en provenance de Russie. Depuis l'annexion de la Crimée en 2014, la Banque centrale russe a plus que doublé la part de l'or dans ses réserves, les portant de 8,9 % à 21,7 %. Dans le même temps, la Russie a passé des accords avec le Soudan, la République centrafricaine et le Mali pour y extraire de l'or. Le

groupe Wagner sévit de manière sinistre dans ces trois pays. Avez-vous prévu une action diplomatique pour freiner l'activité russe en matière minière dans ces trois pays ?

Le ministère des affaires étrangères a perdu plus de 18 % de ses effectifs en 15 ans. Il apparaît trop souvent comme une variable d'ajustement budgétaire, une structure de coûts à réduire. Pourtant ses agents font gagner de l'argent à la France. Un agent du service des visas rapporte quatre fois plus qu'il ne coûte ! À Londres, par exemple, la délivrance des visas a rapporté 8,5 millions d'euros en 2019, et 6 millions d'euros y ont déjà été encaissés depuis le début de l'année. Les consulats ne doivent pas être vus comme des structures de coûts, mais plutôt comme des structures de profit qu'il convient de développer. Ils fournissent un service public attendu par nos ressortissants qui peinent à obtenir des rendez-vous faire renouveler leur passeport. Jean-Yves Le Drian a su mettre un terme à l'érosion des moyens ces dernières années, mais l'heure semble venue de revoir l'ensemble du dispositif pour recréer un nouvel élan. Que pensez-vous d'une loi de programmation consulaire afin de donner une nouvelle perspective à ce réseau ?

M. Olivier Cigolotti. – Nous sommes très attachés à la représentation de la France à l'étranger. Nous sommes attentifs aux mouvements de contestation dans votre ministère et suivrons avec vigilance les assises de la diplomatie que vous avez également évoquées.

Je souhaitais vous interroger sur le mouvement de nos diplomates. Alors que nous sommes le 19 juillet, ce dernier est pratiquement suspendu. Une soixantaine de postes sont concernés. Des familles ne savent pas où elles iront ; des enfants qui ont terminé leur année scolaire dans un établissement ne savent s'ils y retourneront... Nous sommes les seuls à procéder de la sorte. N'avons-nous pas la possibilité de faire mieux, madame la ministre ?

M. Philippe Folliot. – L'Aukus constitue une violation manifeste de l'article 4 du traité de l'OTAN ! La France a été quelque peu humiliée... Même si un nouveau gouvernement a été nommé en Australie, nous ne devons pas nous interdire de dire à nos alliés notre façon de penser ! Mais si nous en sommes arrivés là, notamment par rapport à nos partenaires australiens, n'est-ce pas parce que nous n'avons pas assez pris en compte la spécificité de notre pays, qui est une puissance européenne, mais aussi en Indo-Pacifique, par le biais notamment de Mayotte, La Réunion, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna ou la Polynésie française. Votre ministère prend-il suffisamment en compte les alliances et la coopération régionale que la France peut nouer par le biais de ses outre-mer ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je ne vous interrogerai pas sur la réforme du corps diplomatique, mais celle-ci a été réalisée par ordonnance et le décret a été publié pendant le week-end de Pâques... Cela aurait mérité davantage de concertation. Je ne vous interrogerai pas non plus sur les Français de l'étranger, nous aurons l'occasion d'en discuter lors du budget. Le ministère des affaires étrangères souffre depuis plusieurs années. Il est temps de mener une réflexion de fond sur ses missions : peut-on continuer à les augmenter tout en réduisant les moyens ?

Je veux vous interroger sur votre déplacement au Niger. Le ministère des affaires étrangères ne devrait-il pas s'efforcer de répondre à la propagande anti-française en Afrique qui est menée sur les réseaux sociaux et qui cible notamment les jeunes. Nous sommes toujours en décalage. Comment y faire face ?

Mme Catherine Colonna, ministre. – Monsieur Gattolin, le Sri Lanka est soumis depuis longtemps aux influences de la Chine et de l’Inde. Ce qui a précipité la crise est l’incapacité du pays d’honorer ses dettes, et de se procurer un certain nombre de biens de première nécessité ou de médicaments – la guerre en Ukraine a peut-être joué un rôle. La question de la soutenabilité de sa dette est posée. Il est important que le pays ne soit pas imprudent et ne se lie pas les mains en s’endettant auprès de pays qui lui offrent des conditions attractives à court terme, mais pénalisantes à terme. Dans l’immédiat, je ne vois pas de sortie de crise sans une intervention du FMI pour définir un programme d’assistance, avec une restructuration de la dette assortie d’un programme de réformes.

Monsieur Vaugrenard, je forme le vœu que le départ de M. Johnson améliore notre relation avec le Royaume-Uni. J’ai déjà eu l’occasion de le dire publiquement. Mais je ne sais pas si ce vœu sera exaucé : nous devons attendre l’issue de la campagne électorale au sein du parti conservateur britannique pour le savoir. Pour l’instant l’heure est plutôt à la surenchère qu’à la perspective de meilleures relations entre le Royaume-Uni et l’Union européenne...

Monsieur Cadic, nous voyons bien les manœuvres russes en Afrique et nous alertons nos partenaires africains pour qu’ils ne cèdent pas à leurs sirènes. S’agissant de l’or, je reviendrai vers vous avec une réponse précise.

Merci d’avoir souligné que les services diplomatiques et consulaires ne sont pas qu’un coût, mais qu’ils rapportent aussi de l’argent, tout en remplissant leurs missions de service public !

Une loi de programmation consulaire, pourquoi pas ! Il convient toutefois d’attendre le résultat des États généraux à l’automne. Je suis ouverte à cette possibilité ; en tout cas, une telle loi ne devrait pas être limitée au champ consulaire, mais viser aussi le champ diplomatique. Je rappelle aussi qu’une partie des sous-effectifs dans nos ambassades est due au fait qu’il a fallu réduire la voilure pendant l’épidémie de covid et faire face aux confinements.

Monsieur Cigolotti, je travaille sans relâche sur la question des mouvements diplomatiques depuis le jour où j’ai été nommée. Les nominations doivent passer en Conseil des ministres. Quelques nominations ont déjà été annoncées début juin. Un travail préparatoire a été fait, qui devrait aboutir demain ou la semaine prochaine...

M. Christian Cambon, président. – Pourriez-vous nous donner plus de détails ?

Mme Catherine Colonna, ministre. – Je ne peux pas dans l’immédiat, il faut aussi attendre les agréments des pays d’accueil.

En ce qui concerne l’Aukus, l’essentiel est la rupture d’une relation de confiance entre alliés. Mon prédécesseur et le Président de la République ont exprimé dans des termes très clairs ce qu’ils en pensaient !

Nos outre-mer constituent un élément majeur de la puissance de la France dans la région. Grâce à eux, nous avons le deuxième zone économique exclusive dans le monde. Un de mes objectifs sera de veiller à une meilleure articulation entre notre action diplomatique et notre politique en outre-mer. C’est ce que nous avons commencé à faire avec mon collègue

ministre de l'intérieur. Je rappelle aussi que s'est tenu sous présidence française, au début de l'année, un sommet entre l'Union européenne et les pays de la région indo-pacifique.

Merci Madame Conway-Mouret d'avoir rappelé que les agents du ministère des affaires étrangères exercent des missions de plus en plus nombreuses. Nous devons mener une réflexion de fond sur l'adaptation entre les moyens et les missions, la place de la diplomatie dans l'État, et définir une ligne de conduite.

Comment répondre à la propagande anti-française en Afrique ? Pour être honnête, nous n'étions pas préparés à y répondre car, en tant que démocratie, nous ne pratiquons pas la falsification de l'information. Néanmoins, nous devons contrer cette propagande. Des réflexions ont déjà été engagées. Cela suppose des moyens humains au sein du ministère des affaires étrangères, mais aussi en interministériel pour lutter contre la désinformation.

Enfin, je n'ai pas répondu à la question sur la DGSE, mais il me semble que ce n'est pas à moi d'y répondre.

M. Hugues Saury. – L'article 2 de la loi de programmation relative au développement solidaire prévoyait un rapport du Gouvernement au Parlement sur la comptabilisation de l'aide publique au développement (APD). Ses montants sont peu lisibles, en effet, car ils incluent, par exemple, les frais d'écolage ou les dépenses pour les réfugiés qui ne dépendent pas à proprement parler de la politique de solidarité internationale. Les auteurs de l'amendement à l'origine de ce rapport souhaitaient davantage de clarté. Or loin d'aller dans ce sens, le rapport déposé par le Gouvernement se contente de rappeler que la France respecte pleinement les critères de l'OCDE... Mais la question est précisément de réfléchir à une évolution de ces critères et de promouvoir une réforme au sein de l'OCDE. D'autres pays ont déjà commencé à agir en ce sens. Nous souhaiterions donc que le Gouvernement puisse évoluer sur ce sujet.

M. Jacques Le Nay. – Il y a un an à peine les Talibans entraient dans Kaboul. Nous fêtons cette année le centenaire de la coopération et de l'amitié franco-afghane. Quel est l'avenir de la délégation archéologique française dans ce pays ?

Mme Nicole Durantou. – Vous avez souligné, dans votre propos liminaire, l'importance politique de l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN, qui renforcera notre sécurité collective et la place des Européens au sein de l'OTAN. La signature des protocoles d'adhésion par les ambassadeurs des 30 pays membres a ouvert le 5 juillet le processus de ratification. La signature des protocoles d'adhésion accorde le statut de pays invités à la Suède et à la Finlande, mais ces pays ne bénéficieront pas de la protection de l'article 5 de la charte de l'OTAN en cas d'attaque tant que les 30 États membres n'auront pas ratifié leur adhésion. Quel degré de protection, l'Europe peut-elle d'ores et déjà assurer à la Suède et à la Finlande sur le plan militaire en cas d'agression ?

Le président Erdogan a menacé à nouveau hier de geler l'adhésion de ces deux pays s'ils ne prennent pas part à la lutte contre le terrorisme, il souhaite l'extradition de 33 militants kurdes appartenant au PKK. La position du président turc peut-elle ralentir le processus d'adhésion ?

Lors du sommet de Madrid, vous avez eu un entretien avec le secrétaire général de l'ONU. Vous avez souligné la force de l'engagement de la France au sein de l'Alliance atlantique et mis en avant le renforcement de la contribution française à la posture de défense

et de dissuasion sur le flanc oriental de l'OTAN. Quelles seront les prochaines étapes de ce renforcement ?

Mme Gisèle Jourda. – Je voudrais vous interroger sur les politiques de voisinage et de partenariat oriental de l'Union européenne. L'Ukraine et la Moldavie ont reçu le statut de candidat à l'Union européenne. La Géorgie, qui a déposé sa demande d'adhésion en même temps que ces deux pays, et qui a signé un contrat d'association avec l'Union européenne depuis 2014, a vu sa demande refusée, alors même qu'elle compte deux conflits gelés avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud.

Vous avez évoqué la notion de communauté politique européenne ; or la Géorgie appartient aussi au Conseil de l'Europe. Quelles sont les perspectives pour la Géorgie ? La situation manque de lisibilité. On constate des avancées ou des régressions au gré des alternances politiques. Comment envisagez-vous la relation avec la Géorgie ?

M. Pierre Laurent. – À quel niveau des priorités de la politique française placez-vous la question palestinienne ? Nous étions récemment en Israël, où nos interlocuteurs nous ont indiqué qu'elle ne faisait plus partie de leurs priorités. Quant à celles des États-Unis, le récent voyage de Joe Biden a montré qu'elles étaient alignées sur celles des Israéliens. La France va-t-elle prendre une initiative sur ce dossier ?

Craignez-vous à court terme une nouvelle offensive turque contre les forces kurdes dans le nord-est de la Syrie ? Le cas échéant, la France s'exprimera-t-elle sur le sujet ? Dans la même région, le rapatriement des enfants syriens de djihadistes et de leurs mères détenues dans les camps, qui a connu une avancée récente, se poursuivra-t-il jusqu'à la fin de l'été ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Éluë des Français de Grande-Bretagne et d'Irlande depuis 1988, sénatrice depuis 2004, je n'ai jamais eu de doutes quant à la qualité du personnel diplomatique, qui n'a jamais manqué à la France et fait l'admiration de l'étranger.

Il y a un problème de communication au sein même de notre Alliance atlantique. Dans le magazine *The Atlantic*, pourtant très respecté, j'ai découvert hier une interview d'Anders Fogh Rasmussen, ancien Premier ministre danois et ancien secrétaire général de l'OTAN, où celui-ci déclare que la France n'a quasiment rien livré à l'Ukraine, que l'Allemagne a fait dix fois plus, alors qu'il ne s'agit que de promesses. Ces arguments sont lamentables. Il conviendrait de rappeler à nos partenaires à plus de dignité et de solidarité et de souligner ce que nous faisons pour eux en Afrique.

Pouvez-vous également nous dire quelques mots sur le protocole nord-irlandais ?

Mme Catherine Colonna, ministre. – Concernant l'aide publique au développement, nous nous en tenons aux critères du comité de l'aide au développement de l'OCDE. Ce sont les normes internationales les plus respectées. L'aide aux réfugiés correspond bien à une exigence de solidarité : il n'est ni nécessaire ni utile de l'exclure des critères de l'aide au développement. En revanche, vous avez raison de souligner que notre aide au développement doit être totalement transparente, et comptez sur moi pour y veiller.

Monsieur Le Nay, depuis la chute de Kaboul, la délégation archéologique française en Afghanistan (DAFA) poursuit ses missions comme elle le peut, mais depuis la France. Les équipes de Kaboul restent actives, nous n'abandonnons pas l'Afghanistan, mais

nous ne pouvons envisager de placer des personnels français dans des conditions aussi exposées. Nous espérons que la DAFA pourra reprendre ses missions sur place dès que possible, mais en attendant elle travaille depuis Paris.

Madame Duranton, vous avez raison : il n'y a pas de protection au titre de l'Alliance atlantique tant que le processus d'adhésion de la Suède et de la Finlande n'est pas achevé. En revanche, il y a la clause d'assistance mutuelle des États membres de l'Union européenne, prévue par l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne.

Concernant l'attitude du président Erdogan, et les difficultés que pourrait représenter la ratification par la Turquie des deux protocoles, le meilleur moyen est à mes yeux d'avancer dans les ratifications par les États membres. La moitié d'entre eux ont achevé le processus. J'aurai l'occasion de souligner devant vous, dès cette semaine, combien notre sécurité collective gagnera à l'adhésion de ces deux pays.

La question sur le flanc oriental concerne davantage mes collègues de la Défense. Je rappellerai néanmoins que la France est présente sur ce flanc en tant que nation-cadre, à travers sa présence en Roumanie dont elle a annoncé le renforcement au sommet de Madrid. La France est également présente en Estonie, et contribue à la surveillance aérienne et maritime de l'espace considéré.

La candidature de la Géorgie à l'adhésion à l'Union européenne, madame Jourda, a été examinée par la Commission européenne selon les critères habituels. Celle-ci a conclu que la situation du pays sur le plan économique sur celui des réformes et de l'État de droit – et je le dis en toute amitié pour sa présidente, qui a été une collègue et qui demeure une amie – n'est pas la même que celles de la Moldavie et de l'Ukraine, et ne justifie pas l'octroi du statut de candidat. Le Conseil européen des 23 et 24 juin a néanmoins marqué une avancée importante pour ce pays : pour la première fois, la perspective européenne lui a été reconnue.

Monsieur Laurent, la question palestinienne restera au centre des difficultés que connaît la région tant que la solution à deux États ne sera pas mise en œuvre. Nous encourageons les tentatives de normalisation en cours, et notamment les accords d'Abraham, mais ils ne règlent pas la question de fond. Le Président l'a dit à celui qui a été mon homologue, et qui est désormais le Premier ministre d'Israël par intérim, M. Yaïr Lapid, qui fait partie des partisans de la solution à deux États.

Nous avons également des contacts étroits avec l'Autorité palestinienne. Je me suis entretenue la semaine dernière avec mon homologue palestinien Riyad al-Maliki dans la perspective de la venue du Président Mahmoud Abbas demain à Paris, pour restaurer cet horizon politique qui manque tellement, engendrant frustrations et incompréhensions dans la région.

La visite du Président Biden a eu des résultats positifs que nous avons salués, en matière d'aide aux Palestiniens : 100 millions de dollars ont été alloués à Jérusalem-Est et 200 millions à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Dans le cadre de la relation entre Israël et l'Arabie saoudite, l'espace aérien saoudien a été rouvert. Il est certain, néanmoins, qu'il faut poursuivre cette dynamique, faire davantage en se fixant des objectifs plus ambitieux. Je reviens à la nécessité d'une perspective politique, seule à même de régler le conflit israélo-palestinien et de faire baisser les tensions qui sont en train de monter.

Madame Garriaud-Maylam, j'assume totalement la politique du gouvernement français vis-à-vis de l'Ukraine, qui consiste à faire plutôt qu'à dire. Nous avons répondu à de nombreuses demandes des autorités ukrainiennes, à hauteur de nos capacités. Monsieur Todeschini, notre contribution dépasse largement la livraison de canons Caesar, mais il ne convient pas de livrer trop d'informations confidentielles à d'autres belligérants.

Sur le protocole nord-irlandais, la réaction de la Commission et de l'Union européenne a été mesurée et fondée. Ce sont des comportements inadmissibles. Un État ami et démocratique ne peut violer ses propres engagements de façon unilatérale. Je l'ai dit à mon homologue Liz Struss, et il conviendra de le rappeler, si nécessaire, au prochain Premier ministre.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour la précision de vos réponses à l'occasion de cette première prise de contact. Vous avez pu constater la diversité des questions et les connaissances de nos collègues sur un grand nombre de sujets.

Je retiens de cette audition que nous partageons la volonté de procéder au réarmement budgétaire du Quai d'Orsay, après une lente dégradation. Chaque année, lors de la discussion budgétaire, nous combattons cette tendance à la baisse des crédits du MEAE, mortifère pour le rayonnement de la France.

Reste une divergence sur la réforme du corps diplomatique. Je prends acte de la fin de non-recevoir sur la suspension de la réforme ; il conviendrait pourtant de prendre un peu de temps. Nous gardons la main tendue, car nous ne sommes pas dans une position de blocage absolu. La réforme a suscité une incompréhension au sein de nos deux assemblées. Je ne souhaite pas, pour ma part, que cela ait des conséquences sur la discussion budgétaire : le Parlement, lorsqu'il se sent mis de côté, peut avoir des réactions épidermiques.

Je prends acte de votre volonté de nous associer aux États généraux de la diplomatie. Nous avons une expérience de la diplomatie parlementaire, à travers les missions, l'activité des groupes d'amitié notamment. Conservons la relation de confiance engagée avec votre prédécesseur, qui au demeurant n'empêche pas les désaccords.

Nous gardons la volonté de porter au plus haut le rayonnement de la France, sans oublier la dimension éducative représentée par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et les Instituts français. Nos rapporteurs sont exigeants, tout en conservant notre posture particulière qui consiste à toujours préférer la formulation de propositions au blocage.

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

La réunion est close à 18 h 35.

Mercredi 20 juillet 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 50.

Projet de loi autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN, que le Sénat est appelé à ratifier le 21 juillet prochain, est un événement historique en ce qu'elle met fin à une neutralité de trois quarts de siècle pour la Finlande et de plus de deux siècles pour la Suède. Cette neutralité commune répond en réalité à deux approches différentes.

Pour la Finlande, c'est d'abord le choix dicté par la prudence d'un pays englobé dans l'empire russe jusqu'en 1917. La Finlande a ainsi signé, le 6 avril 1948, un pacte d'amitié quelque peu forcé avec l'URSS. Cette « finlandisation » lui a coûté la maîtrise de sa politique étrangère, mais lui a offert une relative immunité et une véritable tranquillité pendant la guerre froide.

La fin de la neutralité de la Suède est un événement encore plus remarquable. En paix depuis 1814, elle avait fait de cette neutralité un élément de son identité, aux côtés de son soutien sans faille au multilatéralisme et de sa politique « compassionnelle » envers les pays en développement.

L'agression de l'Ukraine par la Russie aura donc eu raison de cette double neutralité. Loin d'aboutir à la finlandisation de l'Ukraine, l'aventure de M. Poutine a mené tout droit à l'otanisation de la Finlande ! Sans doute ne l'avait-il pas prévu. S'agissant de la Suède, sa solidarité avec la Finlande et la crainte de voir l'île de Gotland devenir un point d'appui pour l'armée russe dans la Baltique ont également précipité la volonté d'adhésion.

Qu'apportera cette adhésion à ces deux pays et, réciproquement, qu'apporteront-ils à l'Alliance ?

L'accès à la protection offerte par l'article 5 du traité de Washington constitue évidemment la première motivation de la Suède et de la Finlande. Il s'agit d'une assurance stratégique précieuse au moment où nombre de pays de l'Europe du Nord et de l'Est non membres de l'OTAN se sentent directement menacés par la Russie.

Du point de vue de l'OTAN, il s'agit d'un succès considérable. Le temps où le président Trump malmenait ses alliés et où le Président de la République évoquait la « mort cérébrale » de l'Organisation n'est pas si loin. L'adhésion de deux pays dont la neutralité paraissait intangible vient ainsi couronner une véritable résurrection.

Concrètement, l'apport à notre sécurité collective est significatif. D'abord, les armées de ces deux pays sont pleinement interopérables. En effet, leur neutralité ne les a pas empêchés de coopérer avec l'Alliance de longue date. Membres du partenariat pour la paix

(PPP) dès 1994, puis du Conseil de partenariat euroatlantique en 1997, ils ont contribué aux opérations de l'OTAN dans les Balkans, en Afghanistan et en Irak. Bref, ce sont aujourd'hui les deux pays les plus proches de l'Alliance.

Cette coopération s'est accélérée depuis l'invasion de l'Ukraine. Lors du sommet du 25 février, les alliés ont activé en faveur de la Finlande et de la Suède le dispositif des « modalités d'interaction renforcée ». Les deux pays sont désormais destinataires des documents de l'OTAN sur la situation en Ukraine, participent au Conseil de l'Atlantique Nord et sont susceptibles de donner accès à leur territoire à l'organisation.

Ces deux pays sont en outre des démocraties, membres de l'Union européenne, qui adhèrent à ce titre à la clause d'assistance mutuelle du traité de Lisbonne – le fameux article 42-7. Ils disposent aussi d'importantes capacités. Leur budget de défense est significatif : le quinzième de l'OTAN pour la Finlande malgré la petite taille du pays, soit 2 % du PIB atteints en 2022. La Suède, actuellement au treizième rang, a prévu d'atteindre ces 2 % en 2028. Elle possède une industrie de défense substantielle et a récemment réintroduit le service militaire obligatoire, tandis que la Finlande peut mobiliser 870 000 réservistes.

C'est aussi un apport de profondeur stratégique qui permet de renforcer la posture de défense et de dissuasion du flanc oriental de l'OTAN. Cela créerait un dilemme nouveau pour la Russie si elle envisageait d'attaquer un pays d'Europe centrale ou orientale. Avec la Suède, cette profondeur permet aussi une meilleure défense des pays baltes.

Inversement, il faut souligner qu'aucune demande n'a été formulée en vue du déploiement de forces ou d'équipements de l'OTAN sur les territoires suédois et finlandais, ces deux pays estimant être en mesure de se défendre. C'est un élément important.

Dans ce tableau positif, je voudrais cependant mentionner deux importants points de vigilance.

D'abord, le blocage, peut-être devrais-je dire le chantage, de la Turquie n'a été surmonté qu'au prix d'un mémorandum trilatéral qui ne laisse pas d'interroger. Ainsi, la Finlande et la Suède ont promis de coopérer davantage avec la Turquie dans la lutte contre le terrorisme, s'engageant à empêcher les activités non seulement du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), mais aussi du parti de l'Union démocratique (PYD) et des Unités de protection du peuple (YPG), dont on ne peut ignorer qu'ils sont nos alliés contre Daech en Syrie. Les deux pays s'engagent aussi à faciliter les extraditions et à lever leur embargo sur la vente de certaines armes à Ankara.

Autre point troublant de l'accord, la Suède et la Finlande se sont engagées à soutenir la participation de la Turquie aux initiatives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), en particulier à la coopération « mobilité ». Une telle participation ne va pas de soi, étant donné les relations actuelles de la Turquie avec la Grèce et Chypre. Une mission de notre commission se rendra en septembre dans cette région. Comme l'a souligné le rapport d'information sur la boussole stratégique de nos collègues Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret, elle pose un problème de « compatibilité de valeurs ». Plus généralement, la participation d'États tiers, disent nos rapporteurs, « devrait rester exceptionnelle afin d'éviter les situations dans lesquelles les bénéfices mutuels s'avèreraient déséquilibrés ». Il est donc impératif de veiller à ce que les travaux de l'OTAN ne s'alignent pas sur un mémorandum qui, par nature, ne peut et ne doit engager ni l'Alliance ni les alliés.

Deuxième point de vigilance : cette double adhésion signifie un renforcement de l'OTAN, mais de quelle OTAN parlons-nous, et surtout, quelle OTAN voulons-nous ?

Premièrement, l'entrée de la Suède et de la Finlande pourrait avoir des conséquences sur la politique de la « porte ouverte ». Les candidats actuels sont l'Ukraine, la Géorgie et la Bosnie-Herzégovine. Chaque adhésion doit rester un processus individuel, qui dépend aussi bien de la mise à niveau de l'appareil de défense que de la situation politico-militaire de chaque pays candidat.

Deuxièmement, le sommet de Madrid a abouti à une révision du concept stratégique de l'Alliance. Une importante nouveauté est la mention inédite du fait que les « ambitions et les politiques coercitives » de la Chine « remettent en cause nos intérêts, notre sécurité et nos valeurs ». En outre, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande ont été pour la première fois invités à assister à un sommet de l'OTAN.

Certes, le négociateur français est parvenu à faire inscrire deux fois la mention « euro-atlantique » dans ce concept stratégique. Dont acte. L'entrée de deux pays membres de l'Union européenne, qui se sont d'ailleurs engagés à renforcer la coopération entre l'Union et l'OTAN, doit être pour nous un nouveau levier pour renforcer la dimension européenne de notre sécurité, contre les tendances à la dilution dans une alliance globale dirigée contre la Russie et la Chine. L'OTAN a été constituée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour faire face à la Guerre froide. Il ne faudrait pas que les États-Unis nous entraînent dans une dilution générale en y faisant entrer des pays comme le Japon, la Corée du Sud ou la Nouvelle-Zélande. Nous ne pouvons adopter telle quelle la ligne des États-Unis vis-à-vis de la Chine.

Nous devons aussi être attentifs au fait que ces deux pays ont souhaité rejoindre l'OTAN alors même qu'ils sont, en tant qu'États membres de l'Union, couverts par la garantie de sécurité de l'article 42-7. C'est dire que l'Union a encore beaucoup à faire pour crédibiliser sa garantie de sécurité.

Autre conséquence pratique pour nos intérêts : nous devons, à mes yeux, développer notre capacité à expliquer et à promouvoir nos conceptions au sein de l'OTAN, pour que son nouvel essor soit compatible avec la montée en puissance des capacités en matière de défense propres aux pays européens. C'est une thématique spécifiquement française : il faut, sans mettre en difficulté l'OTAN, développer une vraie Europe de la défense.

Malgré ces réserves, je vous propose de ratifier l'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'OTAN. La période qui s'est ouverte avec la signature des protocoles d'adhésion le 5 juillet est sensible pour les deux pays, ce que m'ont confirmé les deux ambassadeurs lorsque je les ai reçus. C'est aussi ce que le président de la République de Finlande a déclaré : la période qui s'ouvre jusqu'à l'adhésion effective est celle de tous les dangers. La Russie pourrait mettre en œuvre des représailles, dont l'ampleur est difficile à anticiper, même si elle a fait descendre sa rhétorique d'un cran sur ce sujet. Douze pays ont déjà ratifié les protocoles. Nous avons encore quelques inquiétudes à l'égard de la Turquie, qui a indiqué qu'elle ne serait pas en mesure de ratifier l'adhésion avant le mois d'octobre. Mais la ratification française sera, n'en doutons pas, une étape symbolique importante. Le Sénat a été saisi en premier de ce projet de loi, ce qui est rare dans ce domaine, signe que le Gouvernement a souhaité faire appel à notre expérience.

En rejoignant l'OTAN, le peuple suédois et le peuple finlandais ont fait un choix qui remet profondément en cause leur politique étrangère, voire leur identité nationale. À nous désormais de les accueillir au sein de l'Alliance et de leur montrer que leur adhésion est pleinement conforme aux valeurs de paix, de primauté du droit et de liberté auxquelles ils sont, comme nous, profondément attachés !

M. Pierre Laurent. – Je développerai en séance les raisons de l'opposition du groupe CRCE à cette adhésion. Une remarque sur le délai de la ratification. C'est une décision historique, qui devrait s'accompagner d'un débat approfondi et d'une analyse de la révision du Concept stratégique de l'OTAN au sommet de Madrid. Les deux sujets sont à mes yeux indissociables. Vous avez évoqué la « prudence » qu'appelle cette double adhésion, je parlerai plutôt de véritable inquiétude.

Or les conditions de la ratification ne permettent pas un débat sur l'ampleur de ce qui est en train de se passer. Le Parlement n'a pas même été informé de ce qui avait été décidé à Madrid. La seule occasion d'en parler sera le débat de demain, avec quelques minutes pour chaque intervenant. Ce point a été ajouté le 16 juillet dernier à l'ordre du jour de nos travaux, pour une ratification cinq jours plus tard. Ce ne sont pas des conditions sérieuses d'examen.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Nous nous plaignons souvent que les traités internationaux nous sont soumis avec un grand retard... En l'espèce, le délai est lié aux conditions géostratégiques : si l'on m'avait dit il y a quelques mois que nous examinerions l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, je ne l'aurais pas cru ! Le mot de « finlandisation » pour désigner la neutralité était passé dans le vocabulaire courant. Le président de la Finlande nous a dit que, en trois mois, l'opinion publique finlandaise était passée d'une petite minorité à une large majorité en faveur de l'adhésion. Les 1 300 kilomètres de frontière avec la Russie inquiètent le pays, et les déclarations belliqueuses du président russe, qui a dernièrement indiqué qu'il n'avait pas encore commencé les choses sérieuses, ne contribuent pas à calmer la situation, pas plus qu'à l'égard des pays baltes.

Il faut respecter la volonté de ces deux pays démocratiques qui ont décidé librement. Il faudra bien entendu prendre en compte les motifs de prudence, notamment la Turquie qui tire profit de sa capacité à bloquer l'adhésion pour remettre en cause l'accueil par les deux pays de certains opposants.

M. Jean-Marc Todeschini. – La plupart des membres du groupe SER voteront ce projet de loi demain. Les gouvernements finlandais et suédois ne font que s'adapter à la nouvelle réalité géopolitique en demandant une adhésion d'urgence. C'est un bouleversement total. Lorsque j'avais rencontré, dans d'autres fonctions, le président finlandais, il m'avait expliqué que son pays avait été occupé plusieurs fois dans son histoire par la Russie et que ce n'était pas un véritable problème, même si les avions russes survolaient régulièrement leur territoire... Leur position a totalement changé, ce qui provoquera des réactions. La frontière entre l'OTAN et la Russie s'allonge, et celle-ci ne restera pas inactive.

L'adhésion n'étant pas imposée par les États-Unis, nous ne voyons pas de raison de nous opposer à cette demande, tout en notant qu'elle marque un échec de l'Union européenne à offrir des garanties de sécurité.

Le projet de loi est adopté sans modification.

La réunion est ouverte à 11 h 15.

Audition d'une délégation de la sous-commission sécurité et défense du Parlement européen (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 heures.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées

M. Christian Cambon, président. – Nous recevons aujourd'hui le ministre des armées, pour la première fois depuis son entrée en fonctions le 20 mai dernier. Monsieur le ministre, je vous présente tous mes vœux de réussite. En réalité, cette maison est déjà la vôtre, puisque vous avez été élu sénateur de l'Eure, département désormais bien représenté par notre collègue Nicole Duranton.

Je forme également le vœu que nous puissions, à travers cette première audition, entamer une relation de confiance sur les grands enjeux de la défense et de la souveraineté de notre pays. La résilience de notre Nation dépend aussi de notre capacité à dégager des consensus républicains sur les enjeux de défense.

Comme le montre la défense héroïque engagée par le peuple ukrainien, la résilience d'une démocratie passe par la cohésion de l'ensemble des corps constitués de la Nation, mais aussi par un fonctionnement robuste des institutions, dans lequel le Parlement doit avoir toute sa place.

Monsieur le ministre, vous pouvez compter sur le soutien plein et entier du Sénat et de notre commission à nos forces armées. En notre nom à tous, je salue ici l'engagement des femmes et des hommes de nos armées et rends hommage à celles et ceux qui en ont payé le prix de leur vie et dans leur chair. Soyez assuré que nous sommes à vos côtés pour donner à nos soldats, marins, aviateurs, personnels du service de santé des armées, à l'ensemble des personnels civils et militaires de votre ministère les moyens d'accomplir les missions que le pouvoir politique leur confie.

Vous le savez, la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 a été votée en juin 2018 par une immense majorité des sénateurs. Chaque année, le Sénat a renouvelé ce soutien par le vote du budget annuel de la défense. Je donne acte au gouvernement précédent d'avoir, globalement, tenu ses engagements.

Il faut rappeler aussi que 2021 devait voir l'actualisation législative de la LPM, comme son article 7 le prévoyait expressément. Il n'en a rien été : malgré notre demande solennelle de respecter la lettre de la loi de programmation, le précédent gouvernement ne s'est résolu que sous la pression à organiser un débat, qui n'a en rien remplacé une discussion au fond sur la base d'un texte législatif. Il y avait pourtant matière à débattre de manière transparente et démocratique des moyens à accorder aux priorités nouvelles.

Nous avons également identifié des dépenses nouvelles rendues nécessaires pour compenser le surcoût des opérations extérieures (OPEX), les travaux de pérennisation du char Leclerc, le réassort à neuf des Rafale cédés d'occasion à la Grèce ou encore le financement du

plan de soutien aéronautique. Tous ces ajustements étaient légitimes et nous étions prêts à tout entendre, y compris que certains programmes, dans d'autres domaines, devaient être ralentis.

Malheureusement, les choses ne se sont pas passées ainsi. Je songe notamment au déficit du parc de Rafale, puisque les douze appareils dont la cession à la Croatie est prévue ne font toujours pas l'objet d'une commande de remplacement. Je pense également à certains retards pris dans le soutien à notre service de santé des armées, dans la préparation à la haute intensité, ou dans la rénovation des véhicules blindés légers.

À mon sens, cette stratégie d'évitement législatif a été doublement contreproductive. D'abord, le non-respect d'un engagement de la loi de programmation a entamé la confiance que notre commission pouvait avoir dans le Gouvernement. Vous avez annoncé devant nos collègues de l'Assemblée nationale que le Gouvernement respecterait la nouvelle marche de 3 milliards d'euros pour le budget de 2023. C'est une attente forte et nous en acceptons l'augure, mais nous espérons surtout que vous serez en mesure de conserver cette ambition dans la durée.

Au reste, nos préoccupations concernant la préparation de nos forces, et plus particulièrement le niveau de nos stocks de munitions, que j'ai personnellement signalé, notamment à l'occasion d'un déplacement en Roumanie, sont partagées par nos collègues députés Jean-Louis Thiériot et Patricia Mirallès, qui est maintenant votre secrétaire d'État. Ces questionnements sont donc la simple illustration de notre volonté de vous aider à aider nos forces armées. Là encore, je prends note de votre volonté de « reconfigurer », selon vos propres termes, nos stocks de munitions.

Enfin, je souhaiterais que vous nous éclairiez sur le calendrier de ce que le Président de la République a appelé, dans son discours à l'hôtel de Brienne, la « réévaluation » de la loi de programmation militaire avant la fin de l'année, dans la perspective de l'examen d'un texte début 2023. Le Parlement n'a pas été associé à l'actualisation de 2021. Comptez-vous y remédier pour la réévaluation demandée par le Président de la République ? Quel sera le périmètre du texte prévu pour 2023 : simple actualisation de la LPM en cours ou nouvelle LPM plus en phase avec l'ambition 2030, mais aussi avec les développements nouveaux du contexte stratégique et des menaces ?

Les défis qui vous attendent sont nombreux : la réarticulation de notre dispositif au Sahel – vous étiez pour cela au Niger voici quelques jours – la poursuite de notre engagement au Levant, le renforcement de nos coopérations opérationnelles au sein de l'Union européenne, la montée en puissance au sein des forces de réassurance de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), mais aussi le développement du service national universel (SNU), dont l'impact budgétaire doit être précisé, sans qu'il consomme les ressources de nos armées. Les sujets ne manquent pas. Nos collègues vous interrogeront après votre intervention liminaire.

M. Sébastien Lecornu, ministre des armées. – Je m'associe à vos pensées fraternelles et républicaines pour nos soldats tués et blessés et vous remercie pour vos bons vœux de réussite.

La situation nous oblige à repenser notre travail avec le Parlement. La définition de certaines orientations stratégiques est commandée par l'urgence. D'un temps long dans lequel la réflexion pouvait se déployer dans un livre blanc, nous sommes passés à une époque où personne ne comprendrait que nous prenions un temps infini pour trancher sur des réalités

techniques, scientifiques, capacitaires, financières, industrielles, budgétaires. J'espère que nous saurons coconstruire cette réflexion, en partant du point d'appui évident que sont vos rapports, pour une révision stratégique rapide et efficace. Nous devons trouver un équilibre entre le nécessaire rattrapage, les retours d'expérience au Sahel et en Ukraine et les nécessaires innovations, en prenant des risques pour l'avenir, comme le général de Gaulle l'a fait avec la dissuasion nucléaire. Seul sénateur membre du Gouvernement, j'ai un devoir moral et amical envers cette commission, dont je fus furtivement membre pendant un mois, avant que Nicole Duranton ne vous rejoigne.

Ce qui s'impose à tous, c'est le contexte géopolitique et opérationnel. L'Ukraine mobilise évidemment l'essentiel de nos efforts diplomatiques et militaires. Sur la question de l'aide à l'Ukraine, il faut faire preuve de pédagogie, expliquer pourquoi ce qui se passe est très grave. Les principes de droit international sont chers et indispensables à tous, en particulier aux pays les plus faibles, dont c'est la seule ressource. C'est un patrimoine important en partage, et la France a un rôle important en la matière.

Cette question implique la sous-question de l'aide française, du matériel létal ou non létal – pas seulement les canons Caesar – et de la nécessité de reconstituer les stocks. Nous venons ainsi d'acter, et je l'annonce pour la première fois devant vous, la commande de 18 canons Caesar auprès de Nexter. Nous n'avons fort heureusement pas besoin d'artillerie à la frontière allemande – j'ai pu lire des propos curieux dans la presse sur le sujet –, mais nous avons besoin de ces canons pour l'entraînement de nos troupes. Il y a également des enjeux d'aide et d'accompagnement de nos partenaires ukrainiens, en matière de formation, ou encore de soin aux blessés.

Deuxième sous-question, la coordination européenne : quelles que soient nos opinions politiques, il y aura un avant et un après cette guerre. Pour la première fois, la « Facilité européenne pour la paix » a été déclenchée, c'est-à-dire un mécanisme de solidarité pour livrer de l'armement défensif à l'Ukraine. Il convient de s'assurer qu'il n'y a pas de doublons au niveau européen dans l'aide délivrée. Il y a enfin les questions des sanctions contre la Russie et de l'accueil des réfugiés, qui ne dépendent pas de mon ministère.

Troisième sous-sujet : l'agenda otanien redéclenché par la crise en Ukraine. C'est bien une forme de résurrection, de réveil, pour reprendre la terminologie du Président de la République. Une réunion ministérielle s'est d'abord tenue à Bruxelles, puis un sommet de l'OTAN à Madrid, où la question de l'élargissement à la Suède et à la Finlande a été posée, ainsi que celle du positionnement stratégique – avec des nuances entre alliés, en fonction, notamment, de la perception de l'Indopacifique.

Il faut également redire que l'OTAN est une alliance nucléaire, et que la France est dotée de l'arme nucléaire. Cette discussion pourrait prendre une tonalité particulière à l'Assemblée nationale, et je serai peut-être le premier ministre des armées confronté à des forces politiques mettant en cause notre modèle de dissuasion. Il faudra en tenir compte, car il n'y a pas de dissuasion efficace sans soutien de l'ensemble de la population et de ses représentants.

Il y a aussi la part que prend la France dans la réassurance et la défense des pays membres de l'OTAN. En Roumanie, nous assumons le rôle de nation-cadre ; celui-ci nous oblige, y compris sur le plan matériel et budgétaire. Je songe aux travaux importants dans le camp de Cincu. En Estonie, en Pologne, nous sommes passés d'une police du ciel à une défense du ciel. Enfin, au sommet de Madrid, le Président a acté la possibilité d'élever notre

participation en Roumanie au niveau de la brigade. Cela constitue un supplément au plan de charge des armées, qui n'était évidemment pas à l'ordre du jour lors de vos discussions avec Florence Parly voici un an. Il faudra en tenir compte dans le prochain projet de loi de finances.

Les défis qui s'accumulent sur la frange orientale de l'Europe tendent à rendre myope une partie de l'opinion publique, en nous faisant oublier deux autres terrains : la lutte contre le terrorisme et la question sanitaire. L'Ukraine ne balaie pas les autres enjeux. Notre résilience devra être interrogée en particulier sur le terrain sanitaire. Terrorisme, pandémie et guerre peuvent se cumuler, ce qui nous donne déjà des ingrédients de méthode pour la prochaine loi de programmation militaire. Vous avez cité, Monsieur le Président, le service de santé des armées, qui devra en effet mobiliser davantage de moyens car il est une composante indispensable de notre capacité à tenir.

Dans la bande sahélo-saharienne et au-delà – car les terroristes se déplacent –, il faut considérer la situation sécuritaire de l'Afrique avec lucidité. Quelles que soient nos options politiques, il faut défendre les résultats de Barkhane. Quand le ministre de la défense du Niger, M. Alkassoum Indatou, ou le président Mohamed Bazoum déclarent que, sans Barkhane, les groupes islamistes auraient fait tomber Bamako, cela signe un bilan. Nos soldats ne sont pas tombés pour rien. Il faut aussi défendre les différentes coopérations internationales comme la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) ou Takuba.

Au Mali, nous devons prendre acte de la position des autorités maliennes. Le président François Hollande a déclenché les opérations Serval, puis Barkhane, à la demande de ces autorités. Nous y mettons fin parce que les nouvelles autorités en place le souhaitent. Une certaine presse a pu caricaturer les opérations menées, qui s'inscrivent pourtant dans une constante sous la V^e République : celle du respect de la souveraineté des pays.

La réarticulation de cette opération du Mali au Niger est une opération logistique délicate, exposée à de nombreux risques : le risque terroriste, naturellement, et l'émergence du groupe Wagner, qui fait peser une nouvelle menace sur les intérêts de la France. Je trouve que nous ne nous sommes pas assez indignés, collectivement, de la mise en scène macabre à laquelle s'est livré ce groupe à Gossi, en tentant de faire accuser la République française d'un crime de guerre. J'ai été frappé de voir que cela n'a pas suscité, me semble-t-il, l'indignation de l'ensemble des élites de notre pays. Avec ce nouvel intrant qu'est Wagner, nous avons un agenda de sécurité à construire.

N'oublions pas le reste du monde, à commencer par l'indopacifique. Ancien ministre des outre-mer, chargé du dossier néo-calédonien, je suis particulièrement sensible à ce sujet. Les compétitions dans le Pacifique Nord ne sont pas sans influence dans le Pacifique Sud, dont la France est riveraine, à travers la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. La relation avec l'Inde et l'Indonésie est aujourd'hui mature, ce qui implique des engagements de défense.

L'Aukus et ses développements – la parole non tenue du gouvernement Morrison, la volonté du nouveau gouvernement Albanese de reconstruire un axe Paris-Canberra – doivent être analysés au regard de l'ensemble des enjeux stratégiques de l'indopacifique. Cela pose donc la question des moyens alloués, dans la prochaine LPM, à la vie militaire dans cette région. Des moyens nouveaux sont nécessaires. L'agenda ne doit cependant pas être exclusivement militaire.

Nous avons déployé des Rafale en Polynésie, et un sous-marin nucléaire d'attaque a effectué une longue patrouille dans le Pacifique et jusqu'en mer de Chine, ce qui est inédit. Nous avons aussi des forces prépositionnées aux Émirats arabes unis. Mais l'agenda n'est pas exclusivement militaire : il est aussi industriel, culturel et climatique. Il faut penser à 360 degrés.

Nous devons nous appuyer sur ce constat opérationnel et géostratégique pour définir notre armée de demain. Rien ne serait pire que de partir du modèle actuel, de se cantonner à la seule dimension capacitaire. Ce serait passer à côté du rendez-vous de la nouvelle LPM et de la marche à 3 milliards d'euros.

J'entends votre demande d'associer le Parlement à la réflexion. Nous avons fait le choix de faire correspondre les crédits de paiement aux autorisations d'engagement, ce qui est nouveau. Ma prédécesseure savait qu'elle serait jugée sur ce point, et il faut lui en donner crédit. Car d'autres gouvernements, y compris des gouvernements dont j'ai pu être proche, se sont contentés d'effets d'annonce sans effets militaires réels, pour nos industriels, nos compétiteurs ou nos alliés.

Désormais, nous respectons l'objectif fixé de 2 % du PIB consacré à la défense, en termes d'effort réel. Je vous confirme que nous proposerons au Parlement, dans le projet de loi de finances pour 2023, la marche de 3 milliards d'euros supplémentaires que vous avez arrêtée dans la LPM. Ces efforts doivent se traduire par une forme de tuilage avec la future LPM. En bon Normand, je manierai la double négation : nous ne travaillons pas sur des hypothèses de régression du budget.

L'enjeu est de nous assurer que l'argent va au bon endroit et produit des effets concrets. Le 14 juillet, nos concitoyens ont pu voir concrètement de nouveaux programmes, tels que Scorpion pour l'armée de terre, d'autant plus visible que c'était cette arme qui avait fait les frais de certains choix budgétaires – les grands programmes capacitaires dans les domaines naval et aérien avaient aspiré beaucoup de crédits. Il faudra poursuivre dans cette direction. Nous connaissons le Griffon et le Jaguar. Il faut maintenant exécuter, produire et remplacer.

Pour la marine, je citerai le fait majeur qu'est l'admission au service actif du Suffren, qui ouvre l'ère de la nouvelle classe de sous-marins nucléaires d'attaque de type Barracuda.

La guerre en Ukraine nous offre quelques « retex » – retours d'expérience – évidents. Nul besoin d'une grande revue stratégique pour comprendre qu'il faut faire mieux sur les munitions... J'ai demandé à la direction générale de l'armement (DGA) et à l'état-major des propositions pour des réassorts en munitions dès 2023. Je reviendrai devant vous à l'automne afin d'examiner les ajustements à réaliser pour 2023.

Pour réaliser ces ajustements, nous avons aussi besoin d'une industrie capable de délivrer. Le Président a mis en avant, à Eurosatory et à l'Hôtel de Brienne, la notion d'« économie de guerre ». Dans un modèle d'armée qui s'entraîne, qui s'expose dans des missions de maintien de la paix, comme la Force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul), ou dans la lutte contre le terrorisme, le taux de consommation de nos matériels et de nos équipements présente un profil particulier et constant. Si nous devons aller vers une moyenne ou une haute intensité, le niveau de consommation serait plus élevé. C'est l'équilibre à trouver entre la massification et le niveau de technologie ou d'innovation du

matériel. Les choix effectués sur la période 2018-2024 nous ont donné une avance en matière technologique. Il faudra aller plus loin sur certains sujets, comme les drones ou le cyber. Le dosage entre très grande innovation et massification est l'un des nœuds gordiens de la prochaine LPM.

La question de l'hybridité, c'est-à-dire des moyens civils de plus en plus détournés à des fins militaires, se pose elle aussi. Il faut donc désormais trouver des réponses militaires à des sujets qui ne le sont pas, à commencer par la désinformation. La plupart des démocraties africaines sont menacées d'attaques qui peuvent venir de très loin, et qui passent davantage par les smartphones que par les moyens classiques.

Enfin, il y a de grandes coopérations industrielles : le char du futur, le système de combat aérien du futur (SCAF), qui appellent des choix industriels importants et des calages sur lesquels le gouvernement est vigilant.

Pas d'armée sans soldats, pas de soldats sans familles. Le plan Famille lancé par Florence Parly a été un tournant, qui nous permet de réfléchir à la militarité et au statut militaire. Cette question n'est pas sans impact sur d'autres sujets, comme la directive temps de travail ou les pensions de retraite. Je le dis en toute humilité, nous avons perdu de vue ce qu'était, au fond, la militarité dans notre société. Or la Nation doit quelque chose à ses militaires : notre armée est une armée qui combat, qui subit des pertes. Cela implique un certain nombre de chantiers : enjeux de pouvoir d'achat, revalorisation du point d'indice, qui s'applique également aux armées, nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), plan Famille. Les armées, ce sont 35 000 mutations par an, avec des impacts territoriaux importants.

Je ferai des propositions sur la coordination entre collectivités territoriales et armées : élu d'un département militaire, avec une base aérienne à Évreux, j'ai pu constater que les armées sollicitent peu les collectivités, par exemple pour des affectations de logements, ou des conditions particulières d'accueil en crèche. Ces relations ne sont pas systématisées. Il faut trouver la bonne grammaire avec les élus locaux.

Il y a également des enjeux immobiliers, de fidélisation, d'accompagnement des blessés et de leurs familles.

Patricia Mirallès s'exprimera prochainement sur la mémoire et les anciens combattants. Il n'y a pas de modèle d'armée de demain si l'on ne sait pas d'où l'on vient. Le secrétariat d'État aux anciens combattants et à la mémoire fait honneur à la France. Nous sommes à la croisée des chemins : comment prendre soin des grands anciens, jusqu'aux derniers survivants de la Seconde Guerre mondiale, mais aussi de nos jeunes anciens combattants des nouveaux théâtres d'opérations ?

Je mentionnerai enfin le service national universel, dont la double tutelle a été actée par le Président de la République, la question plus large de la Nation en cas de conflit et de la responsabilité citoyenne.

M. Christian Cambon, président. – Merci d'avoir évoqué les principaux sujets. Je retiens surtout votre volonté de travailler en étroite coopération avec le Parlement, en particulier le Sénat. Cette volonté a pu faire défaut par le passé.

M. Cédric Perrin. – Merci pour votre propos, juste et intéressant.

Concernant les munitions, un accord-cadre vient d'être rendu public, mentionnant un marché de 600 millions d'euros de munitions. L'appel d'offres a été passé en juin 2021. Quelles sont les munitions en question ? Y a-t-il une accélération des commandes pour tenir compte du contexte actuel, c'est-à-dire la nécessité d'alimenter l'Ukraine et de reconstituer nos propres stocks, ou est-ce simplement la poursuite d'une démarche engagée avant la guerre en Ukraine ?

Dans ce cas, quelles sont les mesures concrètes prises pour répondre à un besoin en munitions que notre commission a identifié depuis longtemps et qui est désormais quantifié et unanimement reconnu – alors que vos prédécesseurs nous expliquaient que, puisque nos alliés ont des munitions, l'urgence n'était pas absolue ?

Seul un socle de commandes permanentes permettra de consolider la filière et de remonter rapidement en puissance si nécessaire. Dans cette perspective, les munitions cesseront-elles dès cette année d'être la variable d'ajustement – au titre des « autres opérations d'armement » –, souvent victime de coupes budgétaires ? Ou l'accélération est-elle reportée à la prochaine LPM ?

Concernant les drones, ma question comportera deux volets. Sur les munitions rôdeuses, deux appels à projets ont été lancés par la DGA et l'Agence de l'innovation de défense (AID) : Larinae, pour neutraliser un véhicule blindé à 50 kilomètres avec une autonomie d'une heure, et Colibri, pour la neutralisation d'un véhicule léger à 5 kilomètres avec une autonomie de 30 minutes. Alors que notre commission explique, depuis 2017, qu'il faudra accélérer sur ce sujet, ces appels d'offres sont bien tardifs. On évoque aussi un approvisionnement possible en drones américains de type Switchblade pour combler rapidement nos lacunes dans ce domaine. Quelle est votre position à ce sujet ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le calendrier, les quantités, les spécifications et la doctrine d'emploi de ces drones ?

Le système de drone aérien pour la Marine (SDAM) a, si je puis dire, du plomb dans l'aile. Je ne me prononce pas sur son opportunité, mais nous avons pris beaucoup de retard depuis vingt ou trente ans sur le sujet des drones ; et, pour une fois qu'un matériel arrive presque à maturité, le choix de la marine risque d'aboutir à son abandon pur et simple. Qu'en est-il exactement ? Quelles sont les difficultés rencontrées par ce programme, et quelle est votre position sur le sujet ?

Affirmer que nous nous trouvons en état de guerre appelle des décisions en matière de délai de qualification, et un travail approfondi sur la question de la norme : je ne suis pas sûr que les normes que nous appliquons sur certains matériels soient tout à fait respectées dans les pays où la guerre fait rage.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Comment envisagez-vous la reconstitution de nos capacités de systèmes Caesar, après la livraison de 18 unités à l'Ukraine, soit près d'un quart de nos stocks ?

Le carnet de commandes de Nexter commence à être fourni, compte tenu du succès remporté à l'étranger, avec notamment les récentes commandes de la Belgique et de la Lituanie. Par ailleurs, le marché de développement du système Caesar Mark II, notifié récemment à Nexter, prévoit deux options, à compter de 2024 : soit lancer la production de 109 Caesar Mark II neufs, soit limiter cette production à 33 unités neuves, complétées par la rénovation du parc actuel.

Dans ce contexte, les livraisons à l'Ukraine signifient-elles que 18 unités neuves supplémentaires seront commandées, ou bien le stock sera-t-il reconstitué à l'identique ? Quel est le coût de cette reconstitution de stock ? Ce budget sera-t-il pris en partie sur l'enveloppe de la LPM en cours, ou sur la prochaine LPM ? À quelle échéance cette commande sera-t-elle effectuée et livrée, étant donné que la production d'un canon Caesar comporte des délais incompressibles d'environ dix-huit mois ?

Question plus politique : vous héritez du dossier particulièrement délicat du SCAF. Nous y avons consacré un rapport. Notre commission a œuvré au rapprochement entre Dassault Aviation et Airbus, mais les négociations patinent. La France ne saurait revenir sur le principe du « meilleur athlète » ni renégocier sans fin de grands équilibres qui doivent permettre la préservation de compétences critiques.

On apprend, en outre, à l'occasion du salon de Farnborough, que le Japon pourrait devenir partenaire du programme Tempest, concurrent du SCAF, avec les Britanniques, les Italiens et les Suédois. Dans notre rapport de 2020, nous nous inquiétons du fait que notre projet pourrait aboutir cinq ans après le projet britannique, voire, avec les retards pris, en 2050. Quels sont les résultats de vos premiers contacts et vos orientations, plus généralement, sur la coopération franco-allemande ?

M. Yannick Vaugrenard. – Je tiens à rendre hommage à nos services de renseignement pour le travail qu'ils accomplissent, la plupart du temps dans des conditions extrêmement difficiles.

La loi de programmation militaire 2019-2025 retient le renseignement et le cybercombat comme des priorités en matière de recrutement, ce qui a été confirmé chaque année par les lois de finances. Plusieurs sujets de préoccupation ont néanmoins retenu notre attention : l'affaire Aukus, les deux coups d'État au Mali, et le changement du directeur de la direction du renseignement militaire en pleine guerre d'Ukraine.

Vous avez pris, le 13 juillet, un arrêté portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Quels sont les objectifs de cette réforme ? Quelles sont les améliorations attendues pour ce service et sa collaboration avec les autres entités de renseignement militaire et de défense ?

M. Christian Cambon, président. – Je rends à mon tour hommage à notre collègue Yannick Vaugrenard, qui nous représente à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) avec beaucoup d'application, sachant qu'il s'agit d'une commission particulièrement consommatrice de temps.

M. Olivier Cigolotti. – Le Président de la République a récemment annoncé une nouvelle LPM. Or, dès 2021, notre commission a présenté un rapport sur l'actualisation de cette loi, listant une série de points de vigilance, dont le service interarmées des munitions. La prochaine LPM ne pourra faire l'économie de ce sujet.

Avec mon collègue Gilbert Roger, j'ai présenté, quelques semaines avant la pandémie, un rapport sur le porte-avions de nouvelle génération dont les préconisations ont été largement reprises dans les études amont. Pouvez-vous nous assurer que le calendrier sera respecté, et que les études amont se poursuivent conformément à ce qui était prévu ?

Mme Michelle Gréaume. – En tant que co-rapportrice du programme 178, je veille à la prise en compte des besoins des services de soutien et je défends la nécessité de la remontée de la préparation opérationnelle.

Pour le service de santé des armées, le déficit en médecins de premier recours est passé de 97 postes en 2020 à 136 en 2021. Cette évolution est extrêmement préoccupante. Cela conduit à concentrer sur les mêmes personnels la charge de projection du service. Le taux de projection des équipes médicales atteint 125 %, malgré l'apport des réservistes, et il ne cesse d'augmenter. Le taux de projection des équipes chirurgicales atteint même 200 %.

Comment allez-vous venir en aide aux blessés dans ces conditions ? Quelles mesures d'urgence seront prévues par la prochaine LPM pour le service de santé des armées, mais aussi pour le commissariat central, et tous les services de soutien de nos armées ? La guerre en Ukraine, sur le sol européen, met en évidence l'importance de ces services.

Elle a aussi montré l'importance de la préparation opérationnelle. Nous ne pouvons pas attendre 2025 pour atteindre des niveaux de préparation conformes à nos engagements internationaux, comme le prévoit l'actuelle loi de programmation. Les taux de préparation ne se décrètent pas d'une année sur l'autre. La préparation opérationnelle se construit dans le temps, de qualifications en aguerissements.

Quelles mesures la prochaine LPM prévoira-t-elle dans ce domaine ? Les objectifs de progression seront-ils, cette fois-ci, communiqués au Parlement ? Nous y serons particulièrement attachés.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je souhaite vous interroger sur un sujet d'avenir, dans lequel votre prédécesseure s'était beaucoup investie. Depuis le 14 février dernier, les forces armées françaises sont dotées d'une stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins. Ce document de référence met notamment en lumière l'importance stratégique des câbles sous-marins de télécommunications, concentrés au large de nos côtes en Méditerranée, qui pourraient constituer notre talon d'Achille dans la mesure où ils assurent 98 % de nos liaisons de données avec l'étranger.

Le contexte de montée des tensions en Méditerranée orientale nous oblige à nous doter des capacités nécessaires à la surveillance et à la protection de ces câbles, y compris par des moyens militaires.

Le tournant engagé dans ce domaine sera-t-il maintenu dans le temps, et à quelle échéance espérez-vous doter la Marine nationale des équipements nécessaires à la surveillance et à la protection en Méditerranée de ces infrastructures essentielles ?

Mme Catherine Dumas. – Plusieurs de nos interlocuteurs civils et militaires dans les Balkans occidentaux ont attiré mon attention sur le fait que la guerre en Ukraine pourrait avoir un effet déstabilisateur sur cette région située aux confins de l'Union européenne.

Quelle est la doctrine des armées pour lutter contre la guerre informationnelle que la Russie mène dans les Balkans, notamment en Serbie, où elle essaie d'imposer un récit non seulement contraire à nos intérêts, mais également mensonger au regard de la réalité sur le terrain.

De quels instruments de contrôle disposons-nous pour nous assurer que les armes livrées aujourd'hui à l'Ukraine ne seront pas diffusées dans d'autres pays d'Europe orientale et dans les Balkans, avec le risque d'alimenter des conflits futurs dans cette région ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Les Balkans occidentaux ont été l'un des points importants des dernières rencontres européennes, mais aussi de l'OTAN, puisqu'un dîner leur a été consacré au sommet de Madrid. Ce n'est pas sans recouper l'agenda onusien, puisque certains de nos partenaires et nous-mêmes sommes aussi présents dans la Force pour le Kosovo (KFOR). Il y a bien un agenda Balkans, avec le suivi des demandes bosniaque, croate et serbe. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a créé une focale sur la Suède et la Finlande et ouvert la question de l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, mais des réassurances ont été données aux pays des Balkans occidentaux.

Vous avez raison, madame Dumas, de mentionner le suivi des armes livrées à l'Ukraine. Nous prenons évidemment d'innombrables précautions, dans les limites de ce que les conditions du champ de bataille nous permettent de savoir. Il y a, au fond, une question de confiance avec nos partenaires ukrainiens : s'ils rencontrent des difficultés, ils nous en font part. Pour le moment, aucune ne nous a été signalée sur ce sujet.

Les câbles sous-marins sont un enjeu majeur, sans oublier les territoires outre-mer, traversés par des infrastructures numériques d'un gabarit très important. Les grands projets qui traverseront la Polynésie française et notre zone économique exclusive seront une part importante de la prochaine LPM. Le tournant est-il confirmé ? Oui. Continuerons-nous à donner des moyens financiers pour ce faire à la Marine nationale ? Oui. Elle est déjà équipée des instruments de surveillance nécessaires avec la nouvelle gamme de frégates multi-missions (Fremm). Tout ne se fera pas seulement avec les armées : nous devons nouer des partenariats efficaces avec d'autres acteurs.

Il faut un investissement majeur dans le service de santé des armées. En tant qu'ancien ministre des outre-mer, j'ai une dette envers ce service, sans lequel une part importante de nos capacités sanitaires dans ces territoires se serait effondrée – y compris en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, où la compétence sanitaire a été transférée aux collectivités *sui generis*.

Cela pose aussi la question des relations entre le service de santé des armées et la médecine de ville ou l'hôpital public civil. À l'époque du service militaire, un interne pouvait se voir accorder les galons de médecin capitaine, médecin commandant, voire, pour les spécialistes, médecin lieutenant-colonel, et s'engageait, pour le reste de sa vie, à servir dans la réserve. La suspension du service national a professionnalisé le service de santé des armées, mais elle l'a aussi recentré sur certaines missions.

Beaucoup d'unités sont fatiguées, après avoir été très sollicitées par les opérations et la crise covid. Nous ne pourrions continuer indéfiniment ainsi. Nulle armée ne peut se projeter sans l'assurance que le sanitaire suivra, nulle famille ne laissera partir un soldat sans assurance que nous donnerons tout pour accompagner blessés et malades. Il faut également mettre des moyens supplémentaires dans certaines spécialités : les blessures psychiques sont tout aussi violentes que certaines blessures physiques. La question de la psychiatrie en France dépasse le cadre des armées. Les armées israélienne et américaine ont, dans leurs services de santé respectifs, fait beaucoup de choses. Nous n'avons pas à rougir de ce que nous faisons, mais nous pouvons faire mieux sur le terrain de la recherche.

J'ai demandé au médecin général des armées qui dirige le service de santé des armées de nous faire des propositions. Nous avons une stratégie à l'horizon 2030, mais le covid doit nous inciter à accélérer les choses. Il faut resserrer le calendrier sur certains aspects, et le détendre sur d'autres.

Vous avez évoqué le service interarmées des munitions ; j'ajouterai le service de l'énergie opérationnelle – l'ancien « service des essences » – et les différents commissariats, des unités dont on parle peu. Nous avons pu également découvrir, au défilé du 14 juillet, les greffiers des armées. Il convient que l'on s'intéresse à ces services peu connus, sans lesquels nos armées ne pourraient pas fonctionner.

Le Ségur de la santé n'a pas oublié les soignants militaires, avec des conséquences sur leurs carrières et les passerelles. Je serai très heureux d'associer les sénateurs qui le souhaitent à la réflexion sur le service de santé des armées.

En matière de renseignement, nous avons réalisé des progrès tout à fait significatifs au cours des dernières années. Je comprends néanmoins vos interrogations sur les moyens, après Aukus et les événements au Mali. Le directeur général de la sécurité extérieure a pu vous apporter certaines réponses, dans le format idoine. Nous continuerons à accorder des moyens supplémentaires au renseignement. Cela inclut la DGSE, mais aussi la direction du renseignement militaire et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). Moins connu du grand public, ce troisième service de renseignement du ministère est tout aussi important, puisque c'est la direction qui s'assure de l'intégrité et de la sûreté de nos armées face à l'espionnage, aux ingérences et à la radicalisation. Car « là où il y a de l'homme, il y a de l'hommerie »...

La trajectoire croissante des moyens s'applique à ces trois services, d'abord parce que les technologies sont gourmandes sur le plan budgétaire. La DGSE d'il y a vingt ou trente ans n'avait, de toute évidence, pas la même direction technique. Ensuite parce que nous avons besoin de combattants cyber, que nous devons détecter, former mais aussi fidéliser dans un milieu où les très bons peuvent être rapidement recrutés par un GAFKA – Google, Apple, Facebook, Amazon – ou une grande entreprise du secteur, pour des salaires bien supérieurs à ce que la défense peut proposer.

Concernant Aukus et le Mali, il faut dire la vérité à nos concitoyens : le renseignement n'est pas une science exacte. Même les États-Unis, qui consacrent beaucoup de moyens à leurs services de renseignement, ont connu quelques déconvenues. L'art de la guerre, ce sont aussi des aléas, or notre société les tolère de moins en moins.

J'ai effectivement signé un arrêté portant organisation de la DGSE, qui a été publié au *Journal officiel*. Ce travail important a été mené par M. Bernard Émié, son directeur général. Cette réorganisation était souhaitée par le service, qui n'avait pas beaucoup évolué ces dernières années. On ne peut pas demander à ce service de se tourner vers l'indopacifique, de s'intéresser aux menaces conventionnelles et de « rouvrir le jeu » sans en tirer des conclusions quant à son organisation. Les risques étant multiples, le service doit s'adapter.

Cette réforme est une manière d'organiser les savoirs et de décroïsonner une partie de la DGSE. Si je devais la résumer en une phrase, je dirais que, d'une organisation par métiers, comme les aspects techniques, les opérations, le soutien, l'administratif, nous allons passer à une organisation par zones géographiques. Il ne s'agit pas d'une grande révolution : de nombreux services de pays amis de même gabarit ont déjà procédé à ce genre

d'ajustements. Je pourrai éventuellement répondre à vos questions dans un format plus discret.

Le porte-avions de nouvelle génération fait partie des grandes stratégies que nous déployons ; vous aurez raison de percuter cette stratégie de vos questions lors de la prochaine LPM. Nous continuons de préparer les choix, mais il sera logique de se demander collectivement à quoi ressemblera l'aéronavale dans trente ou quarante ans, ce qui concerne également la question de M. Perrin sur les drones.

Des intrants nous permettent d'avancer quelques réponses : certains pays qui n'ont pas vraiment d'aviation de chasse vont vers un « tout-drone », mais, contrairement à ce que j'ai lu dans la presse, nous ne pouvons pas faire de même, car l'une des composantes de la dissuasion est aéroportée.

Il faut procéder rationnellement. Nous travaillons au groupe aéronaval du futur, dont les sous-marins de classe Suffren, issus du programme Barracuda, constituent une part. Il faut se poser des questions de calendrier, de *benchmark*, regarder ce que font nos alliés, car le système des porte-avions s'inscrit dans un tout, et pas seulement dans une souveraineté individuelle. Où voulons-nous intervenir demain ? Que prévoit-on pour l'indopacifique ? Le Parlement, y compris par ses fonctions de contrôle, doit indiquer des directions à l'exécutif. Je ne veux pas mener dès cet après-midi la réflexion stratégique sur la LPM, mais son cœur est là.

L'opinion publique finit par l'oublier, mais je rappelle que ces technologies nous sont parfois propres. Seuls les États-Unis et la France disposent de la propulsion nucléaire sur leurs porte-avions, ce qui pose des questions d'autonomie. Il faut réinterroger cela de manière globale.

Vous êtes nombreux à avoir évoqué la question des munitions. Avant d'en parler, il faut d'abord parler de ce qui peut les envoyer. Le renouvellement de notre arsenal de canons Caesar représente une enveloppe de 85 millions d'euros. Nous devons reconstituer notre arsenal, notamment pour ne pas abîmer les plans de formation de nos artilleurs. Fort heureusement, nous ne sommes pas engagés sur un théâtre d'opérations, et l'enjeu est alors de ne pas perdre en compétence, de ne pas laisser nos artilleurs sans plan de formation. Nos soldats, une fois formés, sont déjà devenus les formateurs d'autres...

L'argent est disponible, dans la gestion de la LPM actuelle, sans bousculer un programme existant. Compte tenu de l'enveloppe du budget du ministère des armées, il n'y a pas besoin d'annuler un programme déjà engagé. Je reviendrai plus précisément sur ce sujet lors de l'examen de la loi de finances pour 2023.

L'enjeu est alors que la base industrielle et technologique de défense (BITD) suive – il s'agit de l'une des grandes discussions que nous avons avec Nexter comme avec l'ensemble des sous-traitants –, ce qui me permet de répondre aux questions concernant l'économie de guerre.

Un enjeu de simplification normative se pose. Il y a la norme civile et la norme militaire. C'est l'honneur de l'armée française et de la DGA que de fournir aux armées du matériel fiable. Mais de la fiabilité du standard de sécurité, il ne faut pas tomber dans un travers trop pointilleux sur le plan administratif.

C'est l'une des commandes que j'ai passées auprès de la DGA : il faut assumer le niveau de risque et classer nos règles internes pour distinguer ce qui relève d'un socle de contrôle des armements en deçà duquel il serait inconcevable de se trouver, ce qui relève des contrôles faits par acquit de conscience, pour identifier les risques, et, enfin, ce que l'on fait parce que, quand on est Français, on aime parfois faire un peu mieux que tout le monde. Lorsque l'on est vraiment en guerre, il est entendu que le niveau d'intensité des contrôles diminue : le contrôle qualité sur des produits faits à des milliers d'exemplaires ne peut pas être le même que celui réalisé pour seulement quelques pièces. Tel est l'enjeu collectif de cette économie de guerre : comment ne perdre ni en qualité ni en sûreté sans que cela coûte plus cher ? Dans mes cours d'économie, j'ai appris que, normalement, plus on produit, moins ça coûte cher, mais nous ne devons pas non plus exploser les enveloppes des crédits.

Les canons Caesar peuvent devenir un symbole : nous les avons donnés pour la bonne cause, mais ils auraient aussi pu être détruits sur le champ de bataille. Combien de temps nous faut-il, collectivement, pour l'armée, la DGA, le système administratif et budgétaire, ainsi que pour la BITD, avant de recomposer notre arsenal ? C'est le meilleur cas pratique que nous pouvions avoir.

Il faut aussi tenir compte des normes civiles. Il y a trois semaines, je me suis rendu dans le Nord, dans une usine assemblant des missiles, où se posent comme partout des problèmes de capacité d'embauche, de fidélisation et de formation du personnel. Ces questions concernent non pas seulement le domaine militaire, mais bien l'ensemble de l'industrie française. En guerre, le temps de travail peut-il rester le même, sans amoindrir notre modèle social ? Que peuvent faire les entreprises pour intéresser leurs salariés ? Le Parlement doit s'interroger sur ces questions.

Pour les munitions, 600 millions d'euros étaient déjà engagés. Il est question d'engager de nouveaux crédits pour l'année prochaine, mais il est un peu tôt pour détailler ce point. Au-delà de la marche de 3 milliards d'euros, en fonction de ce que les services du ministère et la DGA nous diront, je présenterai les éventuelles mesures d'urgence dans le projet de loi de finances.

Concernant le SDAM, les prochaines semaines sont décisives ; des essais de qualification déterminants pour la suite du programme sont prévus à l'automne. Les crédits sont là ; je pourrai en indiquer le détail à M. le sénateur Perrin.

Sur les drones, forts, notamment, des travaux accomplis par votre commission, nous devons affiner notre feuille de route. Nous avons trop subi – je ne vous dirai pas le contraire. Heureusement que Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, a pris, en 2013, la décision d'acheter à l'étranger des drones Reaper, que nous avons vu défiler sur les Champs-Élysées. Nous devons continuer le suivi sur les drones EuroMale, et nous interroger sur le produit final, qui doit correspondre aux besoins des théâtres d'opérations. La qualité des théâtres, selon qu'il s'agisse de reconnaissance ou des différentes formes de combats, dictera le niveau de drones et la technologie recherchée. Il faut aussi mentionner le Patroller Safran. Nous évaluons également le Switchblade américain, mais aucune décision n'a été prise pour l'instant.

Enfin, le SCAF est un programme clé, qui mériterait une audition à part entière. Je ne m'effraie pas des difficultés de calage du moment : ce sont les dernières avant de passer la deuxième vitesse. Comparaison n'est pas raison, mais les calages d'Ariane étaient aussi énormes, car ces grosses coopérations industrielles sont toujours une aventure. Nous les

soutenons tous, ayant intérêt à développer notre autonomie stratégique européenne. Mais des questions se posent, car il faut respecter les savoir-faire industriels de chaque maison : il est normal que Dassault soit vigilant sur ses commandes de vol. Dans mon agenda, des rencontres sur ce sujet sont prévues à la fin du mois d'août et au début du mois de septembre avec les Espagnols et avec les Allemands.

M. François Bonneau. – À l'aune du départ de nos forces du Mali, au regard des influences étrangères que vous avez indiquées, et compte tenu de l'augmentation des zones d'instabilité dans la région, souhaitez-vous revoir toute la présence militaire française en Afrique de l'Ouest ? Pourriez-vous nous dire comment faire, dans le respect de la souveraineté des États ?

M. André Guiol. – Le président Cambon a relayé avec lucidité les craintes concernant le manque de munitions disponibles pour nos armées, ce qui amènera sûrement à prendre en compte cette inquiétante situation. Cependant, je suis peiné de constater la médiatisation de cet état de fait peu glorieux, et de voir notre vulnérabilité affichée au grand jour dans un contexte tendu d'augmentation de la conflictualité.

Aussi, ne serait-il pas envisageable, si cela n'a pas encore été esquissé par la DGA, de mettre en place deux types de stocks de munitions au sein de nos forces armées ? Un premier stock de munitions stratégiques, dit « de guerre », serait destiné à répondre aux types de conflits les plus probables. Ses contours seraient largement élaborés avec le Parlement, mais sa confidentialité contribuerait à notre crédibilité internationale. Un audit pourrait être organisé pour chaque type de munitions, de manière à maîtriser toute la chaîne de fabrication, ainsi que les approvisionnements et les réquisitions reposant uniquement sur nos moyens humains et industriels nationaux.

Force est de constater que l'économie libérale mondialisée n'est pas adaptée au domaine de la sécurité militaire, et qu'elle nous rend dangereusement vulnérables. Je sais qu'un texte législatif piloté par la DGA est à l'étude pour réquisitionner les matériaux et les entreprises civiles à des fins militaires. Au Sénat, nous l'attendons avec intérêt. Il s'agirait également d'une manière de réindustrialiser la France et de donner corps à l'économie de guerre prônée par le Président de la République. Il sera difficile de mettre en œuvre cette économie de guerre pour les équipements et les pièces de rechange afin d'atteindre le modèle d'armée complète de demain.

Le second stock de munitions serait constitué par des munitions consommables, susceptibles de répondre aux besoins quotidiens de nos forces armées et à leur entraînement. Ce stock serait davantage soumis aux contraintes budgétaires, le débat pouvant facilement s'instaurer à son sujet, car il serait déconnecté des contraintes de confidentialité de défense, ce qui ne mettrait pas directement en cause notre vulnérabilité.

M. Jean-Marc Todeschini. – Je tiens à exprimer ma satisfaction : cette audition est digne d'une présentation du budget, et vous avez intégré très rapidement tous les enjeux, ce qui nous change par rapport aux deux précédents ministres !

Le précédent quinquennat a été marqué par le rejet, par le Sénat, de la déclaration du Premier ministre relative à l'actualisation de la LPM, ce qui est rare : s'opposer à nos armées n'est pas dans l'habitude de la maison.

Je prends note de ce que vous avez dit concernant le travail à mener avec le Parlement, mais Mme Parly avait dit la même chose. Vous avez évoqué le manque de réaction de tous les partis politiques face à la mise en scène du charnier de Gossi par Wagner. Mais, après le bombardement du village de Bounti, nous avons écrit au président pour que Mme Parly vienne s'expliquer. Si vous voulez que l'on soutienne notre armée – ce que nous faisons, évidemment –, il faut avoir un minimum de respect à l'égard du Parlement ! Il faut nous associer, nous expliquer, éventuellement confidentiellement, auprès d'un représentant par groupe, si des choses ne doivent pas être divulguées. Nous avons fait des propositions à Mme Parly, mais nous étions restés au même point... Chat échaudé craint l'eau froide : nous n'avons pas beaucoup bougé concernant Gossi.

Le Président de la République a d'abord parlé d'une réactualisation de la LPM, puis d'une nouvelle LPM. Mais quelle sera la coordination entre les deux lois de programmation militaire votées en 2019 et en 2025 ? C'est maintenant qu'il faut monter en puissance, et que de gros efforts financiers doivent être faits ! Vous venez de parler du service de santé des armées, qui est très important et ne peut pas rester en l'état, et vous avez indiqué qu'il fallait réinvestir sur de nombreux points. Je ne sais pas avec quels moyens, et je vous souhaite du courage pour la négociation du budget ! Il nous faudrait travailler avec vous sur un bilan réel de la LPM en cours.

Vous avez évoqué le service national universel. Quels moyens le ministère des armées pourra y consacrer, et quels seront les objectifs ? J'ai lu votre déclaration sur le service militaire adapté (SMA). J'avais tenu à installer le premier service militaire volontaire (SMV) à Metz. Pour les armées, le SNU va être important. À effectifs et moyens constants, je ne vois pas comment poursuivre les autres formations et le mettre en place. Pourriez-vous nous faire un premier bilan du SNU ? Si l'on écoute les médias, on a l'impression que, dans un premier temps, il s'agissait d'une colonie de vacances, puis qu'il ne s'agissait pas d'une vraie préparation militaire pour les réservistes.

Concernant l'Ukraine, l'opinion publique a l'impression que nos armées ne résisteraient pas plus de quinze jours en cas d'invasion. Comment comptez-vous rassurer la population et rétablir la confiance des Français dans les armées – nous avons bien vu, avec la police, que ce n'était pas facile à faire ?

M. Olivier Cadic. – Votre propos introductif l'a souligné, une part considérable des équilibres du monde se joue dans l'indopacifique. Votre expérience de ministre des outre-mer vous permet d'avoir une fine connaissance des défis que doivent relever la France et l'Union européenne.

En octobre dernier, j'ai fait partie de la délégation sénatoriale, conduite par Alain Richard, qui s'est déplacée à Taïwan. Lorsque nous sommes arrivés, cinquante-six avions chinois avaient fait une incursion dans la zone d'identification de la défense aérienne de l'île. Taïwan subit un harcèlement continu de la part de l'aviation chinoise, et les incursions d'avions militaires autour de l'île ont progressé de 55 % depuis le début de l'année. Le 4 juillet, des navires de guerre chinois et russes ont fait une incursion près des côtes du Japon. L'amiral Pierre Vandier a récemment évoqué des actes d'intimidation devenus réguliers en mer de Chine. Le contre-amiral Jean-Mathieu Rey, commandant de la zone Asie-Pacifique, a déclaré que nos frégates de surveillance sont légèrement armées.

Face à la militarisation du Pacifique, nos bateaux doivent être mieux armés. Il y a trente ans, ils étaient équipés de sonars, de torpilles, de canons et de missiles.

Malheureusement, la zone se militarise et se bipolarise, et la France doit réagir en conséquence. Quelle est votre vision pour mieux affirmer notre présence militaire dans l'Indopacifique ?

La Chine entretient de nombreux conflits territoriaux avec ses voisins, qu'il s'agisse du Japon, du Vietnam, des Philippines, de la Malaisie, ou, bien sûr, de Taïwan. Une récente déclaration chinoise affirme que les eaux du détroit de Taïwan relèvent de la souveraineté chinoise. Le Sénat recevra la semaine prochaine la visite du président du Parlement taïwanais. Que pourrions-nous lui dire sur l'approche de la France pour garantir la navigation dans le détroit de Taïwan ?

M. Jacques Le Nay. – Confirmez-vous que la Roumanie souhaite se procurer un sous-marin Scorpène et des hélicoptères français ? Le déploiement en Roumanie de soldats français dans le cadre de l'OTAN a-t-il participé à une meilleure entente sur les projets industriels ?

Par ailleurs, quels sont les moyens militaires actuellement déployés pour lutter contre les feux qui ravagent la France, notamment en Gironde ? Sont-ils suffisants ?

M. François Patriat. – Le ministre a excellemment répondu sur les industries d'armement, en anticipant l'une de mes questions.

Face à l'effort important que consent l'Allemagne, devons-nous garder la parité en matière de financement de la défense ? Quels efforts devons-nous faire au moment du budget ?

M. Guillaume Gontard. – La généralisation à une classe d'âge du SNU, lancé en 2019, a été réaffirmée le 13 juillet dernier par le Président de la République. Pour l'instant, nous ne disposons d'aucune échéance claire, et nous restons dans le flou. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

En 2021, le SNU a mobilisé 15 000 jeunes volontaires, soit environ 2 % des effectifs qu'induirait sa généralisation. Mais, même à une si petite échelle, de nombreux problèmes d'organisation sont apparus – citons les incidents d'Évreux, ou la mise en place d'une scandaleuse punition collective à Strasbourg il y a quelques semaines.

Cela illustre un problème majeur : l'encadrement, souvent laissé à des animateurs sous-formés, souffre d'un manque de personnels. Nos armées sont mobilisées sur de multiples fronts et ne disposent pas des capacités matérielles et humaines lui permettant d'organiser un SNU pour 800 000 jeunes. Comment comptez-vous adapter les infrastructures d'accueil ? Y aura-t-il suffisamment de personnels, et quelle sera leur formation ? Le coût est estimé entre 2 milliards et 5 milliards d'euros par an. Cela n'est pas négligeable, et nous avons besoin d'éléments supplémentaires.

À titre de comparaison, l'ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux moins de 25 ans coûterait 4 milliards d'euros par an. C'est donc une question de choix et d'orientation politique. N'y a-t-il pas d'autre message à envoyer à la jeunesse française que cette cotutelle du ministère des armées sur les politiques publiques qui la concernent ? Les moyens financiers et humains nécessaires sont énormes, alors que nous avons du mal à voir le sens de cette politique publique.

M. Philippe Folliot. – La première vocation de l'État est d'assurer la souveraineté, sur terre comme sur mer. Vous êtes le premier ministre des armées à avoir auparavant été ministre des outre-mer. Les forces de souveraineté ont été les grandes oubliées des précédentes LPM. Pourriez-vous préciser comment notre pays pourra assumer ses responsabilités, notamment dans l'indopacifique ? Comment valoriser les possibilités d'appui offertes par nos outre-mer ?

Vous avez parlé des futures frégates multi-missions. En tonnage, 95 % des moyens de la marine nationale sont affectés dans l'Hexagone, alors que 97,5 % de notre zone économique exclusive (ZEE) est liée aux outre-mer. Pourrait-il y avoir un rééquilibrage, une Fremm étant basée dans l'océan Indien et une autre dans le Pacifique ? Cela nous donnerait les moyens d'affirmer la nouvelle volonté française d'assumer ses responsabilités, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies.

M. Rachid Temal. – Le Sénat sera coconstructeur et « coassembleur » de la LPM. L'intention est là, et nous serons à vos côtés.

Ma question concerne la coopération stratégique. En Afrique, depuis de nombreuses années, la France est en recul devant la concurrence de la Chine, de la Russie ou de la Turquie. Au-delà de la question du Sahel, nous avons besoin d'une nouvelle vision stratégique globale sur l'Afrique, qui ne concerne pas seulement les questions militaires.

Sur l'indopacifique, même si la France et l'Europe ont une stratégie, il s'agit en réalité d'une stratégie d'intentions. Alors que les risques, militaires ou concernant l'accès aux matières premières, sont nombreux et réels, nous ne pouvons peut-être pas durablement nous présenter comme une troisième voie source d'équilibre, car nous n'avons pas les capacités d'être un acteur de premier plan face à une Chine de plus en plus agressive. Quelle est votre vision sur l'indopacifique, au-delà des grands enjeux que nous connaissons ? Nous travaillons à un rapport sur le sujet, et nous souhaitons connaître votre point de vue.

Mme Nicole Duranton. – Concernant l'environnement, votre ministère contribue à la politique d'anticipation sécuritaire environnementale dans trois domaines : l'analyse des risques environnementaux, le soutien à des programmes scientifiques ciblés, et l'organisation de conférences sur l'ensemble des zones afin de sensibiliser nos partenaires aux conséquences sécuritaires du changement climatique. Quelles sont les mesures pour enrayer les effets du réchauffement climatique sur nos armées ?

La France a, dès le départ, soutenu le choix souverain de la Suède et de la Finlande d'adhérer à l'OTAN. Cette décision permettra d'assurer leur sécurité face à la menace de leur voisinage, mais aussi de renforcer la place des Européens au sein de l'OTAN et la sécurité collective en Europe. Une complémentarité entre la défense européenne et l'OTAN est nécessaire.

Ce matin, notre commission a adopté le texte permettant la ratification du protocole d'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, que le Sénat votera demain. À ce jour, plus de la moitié des États membres ont ratifié ce protocole. À quel point un retard, qu'il provienne de lenteurs dans les procédures de ratification ou d'un chantage d'Erdogan, pourrait-il créer un risque militaire supplémentaire pour la région ?

M. Hugues Saury. – Vous avez parlé de la résilience de la Nation, sujet que l'on perçoit sous un jour nouveau compte tenu du conflit ukrainien. Dans son discours de l'hôtel

de Brienne, le Président Macron a fait plusieurs annonces, dont le doublement des effectifs de la réserve opérationnelle. Pourquoi une telle augmentation ? Sommes-nous à l'aube d'un changement de modèle de l'armée française ?

Par ailleurs, il a annoncé la généralisation du SNU. Quel est le calendrier prévu, et quels sont les moyens envisagés ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Monsieur le ministre, vous dites que l'OTAN s'est lentement réveillée, mais je vous rappelle que les parlementaires de l'OTAN ont beaucoup travaillé sur les sujets que vous évoquez. Nous avons produit des rapports sur les Balkans occidentaux, la résilience, ou encore sur la cybersécurité et la cyberdéfense. Nous avons beaucoup à apprendre de nos partenaires de l'OTAN, ainsi que des nouveaux entrants, qui ont développé le concept de résilience de leur pays.

Il est nécessaire de développer le lien entre l'armée et les collectivités territoriales, mais il ne faut pas oublier les Français de l'étranger, qui peuvent aider en matière de défense. De nombreux Français de l'étranger veulent s'engager dès aujourd'hui comme réservistes dans le 27^e bataillon de chasseurs alpins (BCA) pour aller aider en Roumanie. Cette réserve citoyenne peut aider en matière de cyberdéfense et de cybersurveillance. Les journées défense et citoyenneté (JDC) ne sont pas organisées partout, alors qu'elles sont importantes pour développer ce lien entre l'armée et la Nation.

Vous serez demain au Royaume-Uni. La coopération entre la France et le Royaume-Uni en matière de défense a été un élément moteur depuis les accords de Lancaster House. Malheureusement, depuis l'affaire de l'Aukus, cette coopération est un peu tombée en désuétude. Je suis membre du bureau du conseil franco-britannique, qui organise chaque année une conférence de défense franco-britannique, sauf l'année dernière, en raison de l'affaire autour de l'Aukus. Votre prédécesseure souhaitait attendre davantage avant d'en organiser une nouvelle, du fait de la relation problématique entretenue avec Boris Johnson. Relancer au plus vite cette conférence importante et influente constituerait un magnifique signal.

M. Philippe Paul. – Vous avez évoqué le sujet de la disponibilité des Rafale. Je suis un peu inquiet de la capacité opérationnelle de l'armée de l'air : nous avons perdu 10 % de notre capacité opérationnelle, car nous avons vendu certains de nos avions. Mme Parly nous avait dit ne pas ressentir cette inquiétude, et que tout serait fait pour remplacer ces avions par des appareils neufs. Mais ni le général Burkhard, ni le général Mille, ne semblent partager cet avis !

Je viens de regarder les chiffres du maintien en condition opérationnelle (MCO) : la disponibilité opérationnelle des Rafale de l'armée de l'air ne s'élève pas à plus de 56 %, ce qui veut dire, en arrondissant, que seulement une soixantaine d'appareils sont en état de voler. Quel est votre avis sur ce sujet ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Certains de ces sujets méritent des auditions entières. Monsieur Bonneau, sur la présence militaire en Afrique, le tournant n'est propre ni au seul Mali ni aux seuls Français. Les États amis doivent formaliser leurs besoins, et dire ce qu'ils attendent de nous : il ne doit pas y avoir de malentendu. C'est comme cela que l'on respecte la souveraineté, et que les partenariats peuvent être de très grande qualité. Tel est le message porté au président Bazoum ainsi qu'au président Ouattara en fin de semaine dernière.

Par ailleurs, la présence française ne peut pas être que militaire. Au sein de l'État, nous devons nous coordonner avec l'Agence française de développement (AFD), avec les politiques culturelles, sportives, énergétiques, ou encore autour de l'accès à l'eau potable, car la présence française en Afrique ne doit pas être réduite à la seule présence militaire. L'agenda est lourd, mais j'y crois énormément. Il faut parler entre États et entre parlements, mais il faut aussi parler à la population. Je vous propose d'emmener un certain nombre de parlementaires lors de mes déplacements en Afrique, car les parlementaires africains doivent discuter avec leurs homologues français, et vous devez expliquer les mesures que vous avez votées. C'est important : quand on perd les cœurs, on finit par perdre les foules.

Je ne reviens pas sur ce qui a été dit sur les munitions, mais beaucoup de contre-vérités circulent dans la presse : Mme Mirallès n'a jamais écrit dans son rapport d'information à l'Assemblée nationale que nous ne disposons que de trois jours de stocks de munitions ! Nous devons faire un retour d'expérience, mais dire que tout n'est pas parfait ne veut pas dire que nous avons des problèmes de stocks. Il ne faut pas mélanger les munitions individuelles, les roquettes, les munitions air-air, sol-air, sol-sol... Nos grands chefs militaires ne sont pas des incompetents et des incapables, et il faut faire attention à ce qui se dit ! Nous pouvons discuter de l'argent attribué à ces stocks, et de leur usage : il s'agit de discussions stratégiques. Mais il est faux de dire que nous aurions laissé complètement fondre nos stocks. En revanche, il est clair que les types de combats ayant lieu en Ukraine ne semblaient plus complètement d'actualité, et que, alors que nous avons privilégié le développement de moyens balistiques lourds, nous devons revenir à des stratégies de « petites munitions ».

Monsieur Todeschini, chat échaudé craint l'eau froide. Le meilleur moyen est de dire les choses. Au moment où le Parlement se sentira mis de côté ou négligé, il faudra simplement le dire, et je m'efforcerai d'être là. Nous parlons de souveraineté, et la séance de contrôle ne doit pas devenir une vulnérabilité pour l'extérieur. Il faut trouver les moments adéquats pour un échange de contrôle « à l'ancienne » avec les moyens de nous protéger numériquement.

Le tuilage entre les deux LPM est une clé pour 2023. La marche à 3 milliards d'euros est déjà remplie : de grands projets capacitaires et des programmes de recherche sur la dissuasion nucléaire de troisième génération sont lancés, ce qui consomme des crédits de paiement avant même que la loi de finances ne soit votée. Ce n'est pas la LPM qui ouvre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ! La situation politique de l'Assemblée nationale pourrait conduire à une navette compliquée pour la loi de finances. Des groupes parlementaires pourraient estimer ne pas être liés par la LPM. Il faut intégrer cet élément.

M. Christian Cambon, président. – Il faut aussi intégrer un élément nouveau : l'inflation, qui n'existait pas au moment où nous avons voté la LPM. Son impact est inquiétant.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Tout à fait. Cela concerne l'inflation ou les mesures sociales que nous prenons, comme la revalorisation du point d'indice. Je pourrai y revenir à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

Le SNU est un sujet majeur. Nous sommes en train d'affiner le cahier des charges pour vous faire des propositions. Sarah El Haïry, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et du service national universel, renouvelée dans ses fonctions auprès de deux ministres de tutelle, se tient à votre disposition.

Je le dis en tant qu'élu local, la relation entre les armées et la jeunesse mérite d'être traitée. La journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), devenue journée défense et citoyenneté, mérite une évaluation. Le *statu quo* n'est pas une option : il faut en faire quelque chose de nouveau.

Le service militaire adapté est méconnu dans l'Hexagone. Dans les outre-mer, il s'agit d'un dispositif formidable, alors que d'aucuns, dans les années 1950 et 1960, reprochaient à Michel Debré d'en faire une institution coloniale. Aujourd'hui, cette institution républicaine réconcilie tout le monde. Évitions les caricatures : de jeunes Kanaks de culture politique indépendantiste sont fiers de servir dans les compagnies de Bourail ou de Koné en Nouvelle-Calédonie. Il faut avoir un agenda sur ce sujet, étant entendu que le Président de la République a tracé une ligne claire : les crédits ne seront pas pris sur les moyens dédiés aux armées, qui sont destinés à avoir des effets militaires réels.

M. Christian Cambon, président. – Il s'agissait de notre principal sujet de préoccupation depuis le début de la réunion.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – En revanche, nous ne pouvons plus faire l'économie de la question de la résilience globale. Ce que je disais tout à l'heure sur le SSA constitue un élément de réponse de cette résilience. Il s'agit d'un sujet global, dont le SNU doit être une brique. Il est clair que sa feuille de route doit être affinée – je ne fais pas de langue de bois.

Dans le champ médiatico-politique, d'où sort l'idée que nous ne tiendrions que quinze jours en cas d'invasion ? Nous sommes une puissance dotée de l'arme nucléaire, et il ne faut pas oublier la force réelle de la dissuasion nucléaire. Une doctrine d'emploi existe, et, si nos intérêts vitaux sont menacés, il s'agit d'un élément de réponse défensif suffisant.

Mais nous avons aussi une armée capable de se battre, qui se bat déjà sur des théâtres très différents. Laisser penser que nous serions vulnérables est une contre-vérité totale. Nous n'avons pas tout bon sur tous les points : tel est le sens de l'effort budgétaire historique que nous refaisons collectivement, et que vous votez. Notre modèle d'armée est complet, et nous devons veiller en permanence à le reconstituer. Voilà l'enjeu des discussions stratégiques : cela passe par l'innovation, l'hybridité, le cyber, les drones. Il faut autant tenir compte de la disponibilité des avions de chasse que de notre capacité à hybrider nos moyens de réponse. Tel est notre agenda pour le semestre prochain. J'insiste sur le numérique et le cyber, qui sont loin du capacitaire classique, mais qui constituent l'un des gros morceaux de la LPM à venir.

Monsieur Cadic, le dialogue diplomatique doit se poursuivre entre Taïwan et la Chine, comme vous avez dû en discuter avec Mme Colonna hier. Concernant le volet militaire, nous devons garantir le droit international maritime, la liberté de circulation et de navigation. Les missions de patrouille dans les eaux internationales que nous menons participent à cela. Je commence à répondre à vos questions, monsieur Temal, mais le fait d'être une puissance d'équilibre alliée mais non alignée fait que, lorsqu'un sous-marin nucléaire d'attaque français patrouille dans la zone, les différents acteurs comprennent que ce sous-marin vise à faire respecter le droit maritime international. C'est là que la posture diplomatique rejoint la manœuvre militaire opérationnelle. Je reviendrai sur l'agenda, mais nous devons continuer ces réflexions, soit en projection depuis l'Hexagone, soit depuis les territoires français des outre-mer.

Monsieur Le Nay, j'ai moi-même signé une lettre d'intention pour l'achat de sous-marins de classe Scorpène par la Roumanie. C'est la première marche, et nous devons continuer à discuter. L'activité maritime en mer Noire répond à un nouvel agenda, compte tenu de ce qui se passe en Ukraine.

Sur les incendies, de nombreux moyens militaires sont engagés. Ce sont d'abord des moyens humains : nos bases disposent de sapeurs-pompiers de l'air qui viennent en renfort des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ; les armées jouent également un rôle clé dans l'accueil et l'hébergement des renforts en Gironde. Ensuite, des matériels particuliers sont confiés par les armées aux autorités préfectorales, comme l'hélicoptère Caracal. Des moyens de renseignement et de surveillance permettent également de suivre les départs de feu. Je confirme que, sur la base aérienne de Cazaux, nous avons mis notre aviation de chasse à l'abri. Les armées sont engagées, et le Président de la République est en ce moment même sur le terrain en compagnie du ministre de l'intérieur.

Monsieur Patriat, l'effort budgétaire allemand est annoncé, ce qui est une bonne nouvelle, mais nous verrons comment il sera exécuté. Ce qui compte, comme nous aurons l'occasion d'en discuter avec nos partenaires, c'est l'effort militaire réel. Les milliards d'euros sont une chose ; la cartographie de l'implantation des bases et des régiments, ou la doctrine d'emploi des forces armées en sont d'autres.

Monsieur Gontard, nous devons clarifier le cahier des charges et le contenu du SNU, qui a aujourd'hui une forme embryonnaire, ce que nous assumons. Ceux qui ont visité les cohortes sur le terrain ont pu constater la joie et l'engagement, la volonté d'y trouver du sens et l'apprentissage de la République. Ces éléments sont consensuels. La question qui se pose concerne la suite budgétaire et organisationnelle, en lien notamment avec les collectivités territoriales. Les armées ont toujours donné de beaux messages à la jeunesse !

Monsieur Folliot, la LPM permet heureusement d'avoir une nouvelle génération de patrouilleurs outre-mer. La technologie des drones peut être mobilisée pour la surveillance de nos ZEE. Il n'est pas aussi facile de contrôler toutes les ZEE : il est évidemment plus difficile de vérifier l'intégrité des eaux territoriales de l'île de Clipperton, alors que, compte tenu des forces positionnées à La Réunion, les choses y sont plus évidentes. Entre 2017 et 2022, les armées ont fait un travail admirable : alors que des navires de pêche illégale *blue boats* pouvaient auparavant entrer dans les eaux territoriales calédoniennes, les techniques d'entraves développées par nos armées ont déplacé les incursions sur d'autres zones économiques exclusives.

Monsieur Temal, notre stratégie n'est pas qu'une stratégie d'intentions. Les missions militaires vont continuer. Le Président de la République a demandé à l'état-major des armées de planifier des missions de ce type. Cela faisait longtemps qu'il n'y avait pas eu de chasseurs dans le ciel polynésien ! Nos relations avec l'Indonésie, l'Inde ou Singapour s'affermissent. Nos forces sont prépositionnées à Djibouti ou aux Émirats arabes unis, comme dans nos territoires d'outre-mer. Nous sommes donc loin d'un engagement théorique ! Les moyens y sont, et la question est alors de savoir quel art d'exécution de la stratégie nous retenons. Mais il est clair qu'il faudra un titre budgétaire outre-mer et indopacifique pour y dédier des moyens spécifiques et des stratégies. Nous n'avons plus le temps de reparler du rôle de l'OTAN dans les prochaines années, mais je pense que, si nous voulons être crédibles dans l'indopacifique, nous devons repartir de structures comme l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) plutôt que de nous appuyer sur l'Alliance atlantique, car, dans le cadre otanien, ces sujets ne sont pas toujours consensuels. Cela concerne également les

questions des câbles sous-marins ou du climat, car nous ne sommes audibles avec les pays d'Océanie que si ce dernier sujet est traité. Notre diplomatie climatique est forte, et nous avons réussi à créer une crédibilité sur ces questions, car nous avons nous-mêmes des territoires ultramarins dans la même situation que ces pays.

Madame Duranton, les stations météo de la marine ont pris une longueur d'avance sur le réchauffement climatique. Il faut pousser et clarifier certains programmes de recherche : malheureusement, le réchauffement climatique a des conséquences sur la sécurité, et nous devons trouver des réponses militaires au réchauffement climatique dans les décennies qui viennent.

Je vous remercie du travail formidable accompli en peu de temps par le Sénat : en étant l'un des premiers pays à ratifier l'adhésion de la Finlande, nous envoyons un signal politique concret, en tant que membre important de l'OTAN. À ce stade, les procédures parlementaires ne semblent pas entravées pour des raisons exogènes dans aucun pays. En revanche, les vies politiques propres à chaque pays font que les ratifications peuvent prendre du temps. Notre honneur est de traduire la parole du sommet par l'expression rapide des parlements. L'OTAN a suffisamment été caricaturée pendant la campagne présidentielle pour que son assemblée parlementaire reprenne une place particulière. L'OTAN n'est pas qu'une réunion de chefs d'État et de ministres : les peuples y sont également représentés, ce que plus personne ne dit. Nous devons également avoir un agenda parlementaire sur ce sujet.

Nous avons besoin des réserves militaires, car de nombreux métiers ne sont plus permanents. C'est valable pour le SSA, mais aussi pour d'autres compétences : plutôt que de sous-traiter, il vaut parfois mieux convoquer un réserviste quelques journées. Nous parlons du lien entre l'armée et la Nation, mais il n'y a pas de meilleur moyen de renforcer le lien entre la population et l'armée que la réserve. C'est bon pour les finances publiques, pour la citoyenneté, pour l'implantation territoriale des forces armées, car ce tissu résilient ne vaut pas que pour faire la guerre ! Lorsqu'il y a une catastrophe climatique ou sanitaire, les réserves et le SMA se retrouvent en première ligne. La réflexion mérite d'être menée plus finement pour les Français de l'étranger. Vous m'apprendrez des choses, car je ne suis pas expert sur ce sujet.

Je crois beaucoup à ma rencontre demain au Royaume-Uni. Il me semble que le Brexit ne change pas grand-chose à notre agenda collectif de sécurité en Europe. Nous avons deux vieilles armées, assez interopérables, qui ont eu l'habitude de faire beaucoup de choses ensemble. Nous sommes deux pays de l'OTAN dotés de la dissuasion, et nous partageons beaucoup sur le terrain mémoriel. Je passerai une journée entière avec Ben Wallace, et je crois beaucoup aux perspectives d'un nouvel agenda franco-britannique pour permettre certaines actions concrètes, pas seulement sur le plan industriel. Si les parlementaires pouvaient faire de même, il s'agirait d'une bonne chose.

Sur la capacité de l'aviation de chasse française, je n'oppose pas le prélèvement des stocks à l'exportation et la diminution opérationnelle. Il a été suffisamment dit que nous n'arrivons pas à exporter nos Rafale. Maintenant que tout le monde veut en acheter, il serait bizarre, curieux et peut-être bien français de le déplorer ! Le tout est de les remplacer, et de tenir les délais. Nous devons reconnaître que Dassault a une résilience remarquable. Les moyens budgétaires sont là, comme nous en reparlerons au moment de l'examen de la loi de finances. Si une entreprise comprend ce que nous essayons de faire pour l'économie de guerre, c'est bien Dassault Aviation, qui, dans les temps à venir, sera peut-être amené à faire monter en charge ses capacités de production.

M. Christian Cambon, président. – Nous vous remercions pour ce premier contact, permettant de mesurer le travail d'imprégnation de cette formidable matière que vous avez réalisé. Nous en reparlerons à l'occasion des discussions budgétaires, ainsi que pour la mise en route de la prolongation ou du renouvellement de la LPM.

Nous retenons votre volonté de travailler avec le Parlement. C'est la meilleure direction que vous pouvez suivre : ici, au Sénat, nous sommes dans une opposition constructive. Lorsque les choses marchent bien, nous les approuvons et nous les aidons, comme la LPM l'illustre.

Monsieur le ministre, vous pourrez vous appuyer sur notre commission, qui connaît bien ces thématiques et qui est prête à vous aider, si l'on prend en considération le rôle que le Parlement doit jouer dans ces affaires de défense.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 40.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 12 juillet 2022****Mission d'information sur le contrôle des Ehpad – Examen du rapport d'information**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avant que nous n'examinions le rapport de la mission d'information sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), je vous rappelle que nous suspendrons nos travaux vers 14 h 25 pour assister à l'éloge funèbre de Catherine Fournier en séance publique.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'émotion légitime suscitée par la publication de l'ouvrage de Victor Castanet a conduit notre commission à mettre en place une mission d'information, dotée de pouvoirs d'une commission d'enquête, que vous nous avez confiée. Après avoir entendu 150 personnes au cours de 54 auditions en format rapporteur, auxquelles certains d'entre vous ont été très assidus, et 7 réunions de commission, nous allons aujourd'hui vous présenter nos conclusions et nos recommandations.

Au préalable, permettez-moi de dire ce que le rapport n'est pas.

Bien que notre mission tienne compte du contexte et s'en approprie certains éléments, il ne s'agit pas d'une commission d'enquête sur la gestion des Ehpad du groupe Orpea, ou sur le groupe Orpea lui-même. Sur ce sujet, le Gouvernement a diligenté une mission de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF). Nous tenons d'ailleurs à saluer la grande qualité du travail d'investigation des responsables de cette mission, et la clarté des réponses apportées à nos questions lorsque nous les avons auditionnés.

À la suite de la remise de leurs conclusions, le Gouvernement, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, a saisi le procureur de la République de Nanterre de faits susceptibles de caractériser les infractions d'abus de confiance, voire de détournement de fonds publics. Une enquête judiciaire a été ouverte.

Nos travaux ont été consacrés à la question du contrôle, au « contrôle du contrôle » et, plus largement, à l'analyse de la manière dont l'État et les autorités de tarification assurent le pilotage stratégique du secteur. Ils font apparaître quatre constats : les autorités de contrôle peinent à remplir leurs missions ; il existe un déficit de pilotage stratégique ; le pilotage par la qualité doit être développé pour redonner son attractivité au secteur ; les besoins pour l'avenir sont connus, et il faut désormais y répondre.

Commençons par analyser les difficultés rencontrées par les autorités de contrôle pour remplir leurs missions.

Dans l'affaire Orpea, les limites de la réglementation ont été mises en exergue dès les premières révélations. Elles ont été confirmées par l'enquête de la Cour des comptes et par le rapport de la mission IGAS-IGF. Certaines pratiques ne font l'objet d'aucun contrôle réel et sérieux, comme la gestion des flux financiers au sein des groupes multi-gestionnaires d'Ehpad ; dans d'autres cas, comme le contrôle de la section hébergement, les autorités de contrôle ont été désarmées.

Notre première recommandation sera d'étendre la campagne de contrôle annoncée par le Gouvernement à tous les groupes privés lucratifs. Le rapport IGAS-IGF montre l'importance de ces contrôles, à un niveau agrégé, sur un certain nombre de sujets : remises de fin d'année, constitution d'excédents, recrutement, imputations budgétaires. Il n'est plus suffisant de contrôler les établissements : il faut aussi contrôler les groupes. Cette mission doit être confiée à l'IGAS et à l'IGF, dans l'attente d'une évolution de la réglementation qui organiserait ce contrôle en routine.

Le contrôle des groupes doit être conçu comme un dialogue régulier avec les autorités. Nous proposons la conclusion d'une convention pluriannuelle d'objectifs entre ces groupes privés et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Pour mettre en place ces contrôles ainsi que cette nouvelle convention, nous proposons de débiter par une contractualisation avec les groupes privés lucratifs ; elle a vocation à être étendue à tous les groupes intervenant dans le secteur des Ehpad.

Ce cadre général une fois posé, nous le complétons avec plusieurs mesures concrètes visant à mieux encadrer l'activité des groupes privés.

Les flux financiers entre les établissements et le siège des groupes doivent être encadrés, notamment les frais de siège et les excédents budgétaires.

Le recours à prélèvements au titre des frais de siège constitue un mode d'organisation classique et n'est pas propre au secteur médico-social. Cette possibilité est déjà encadrée par le code de l'action sociale et des familles, qui la subordonne à l'octroi d'une autorisation. Nous proposons de plafonner les prélèvements qui peuvent être effectués au titre des frais de siège.

La seconde catégorie de flux financiers sur laquelle l'affaire Orpea attire l'attention est celle de la constitution d'excédents budgétaires. Depuis la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV), les éventuels excédents sont laissés à la disposition des établissements. Ces excédents sont nécessaires pour leur permettre de dégager une capacité d'autofinancement. Pourtant, la mission IGAS-IGF constate que la gestion de ces excédents est mal appréhendée par l'État. Nous proposons alors de plafonner leur montant et de définir la durée durant laquelle ils peuvent être utilisés.

Enfin, il nous semble indispensable de procéder au contrôle de la section hébergement. Dans le prolongement des échanges que nous avons eus en février dernier avec le Premier président de la Cour des comptes, il convient d'élargir les compétences de la Cour et des chambres régionales des comptes au volet hébergement des établissements et services médico-sociaux.

Ces évolutions, qui nous semblent indispensables, doivent être complétées par des mesures d'ajustement tout aussi essentielles.

L'assouplissement du cadre réglementaire mis en place par la loi ASV a été mis à profit par certains acteurs pour optimiser leurs présentations budgétaires et leurs résultats. Ainsi, en 2016, les effectifs des agents des services hôteliers émargeaient à 70 % sur le budget hébergement et 30 % sur le budget dépendance ; les effectifs des aides-soignants émargeaient à 30 % sur le budget dépendance et à 70 % sur le budget soins. Depuis la réforme, certains établissements financent des effectifs des services hôteliers à plus de 30 % sur la section

dépendance et font financer les effectifs des aides-soignants à plus de 70 % sur le budget soin. Cela leur permet de dégager une marge sur la section hébergement qui n'apparaît pas dans les documents transmis par les établissements non habilités à l'aide sociale.

Le rapport IGAS-IGF relève, d'une part, des difficultés d'interprétation des textes dont auraient pu bénéficier les acteurs pour optimiser l'affectation des dépenses, et, d'autre part, l'existence de pratiques différentes suivant les agences régionales de santé (ARS). Il nous semble donc nécessaire de demander à l'État de clarifier les règles d'imputation des dépenses de personnel entre les différentes sections tarifaires.

Enfin, comme l'ont indiqué les personnes auditionnées, le régime des sanctions à mettre en œuvre est complexe. La mission IGAS-IGF consacrée à la gestion des établissements du groupe Orpea suggère de prononcer des sanctions financières directement à l'encontre des groupes, plutôt que d'engager une procédure à l'encontre de plusieurs de leurs établissements. Cette solution est conforme à l'organisation fortement centralisée du groupe Orpea et aux pratiques qui sont sanctionnées.

Dans ce cas précis, à savoir une utilisation des fonds publics non conforme à la réglementation, la mission IGAS-IGF considère que deux procédures s'offrent aux pouvoirs publics pour prononcer des sanctions à l'encontre du groupe : la récupération des financements publics employés à un objet différent de celui qui est prévu par les textes, ou des sanctions financières.

La mission préconise de lancer une procédure de récupération à l'échelle nationale, sous l'égide de la CNSA. Cette procédure peut être engagée par une décision du représentant légal de l'établissement qui a accordé un concours de l'État, ici la CNSA.

Si aucune de ces deux procédures n'a jamais été actionnée à l'encontre d'un groupe, il nous paraît d'ores et déjà indispensable de formuler deux recommandations.

Premièrement, définir les actions préalables au prononcé des sanctions financières. Ces dernières s'inscrivent dans une procédure de réponses graduées et ne sont prononcées qu'à la suite d'une injonction non satisfaite.

Deuxièmement, compléter la procédure de récupération des sommes utilisées à des fins autres que celles qui sont prévues par les textes : il s'agit aujourd'hui d'une disposition d'ordre général, afin de simplifier son utilisation dans le champ médico-social.

Nous considérons le plan de contrôle annoncé par le Gouvernement comme très insuffisant. Il est, en outre, mal perçu sur le terrain, vécu comme une tracasserie inutile, tant la situation et les difficultés rencontrées par la majorité des établissements sont connues de leurs autorités de tutelle.

L'État porte une responsabilité écrasante dans les orientations actuelles du contrôle, qui n'en font pas une priorité des ARS, ainsi que l'ont indiqué les représentants de médecins inspecteurs, pharmaciens inspecteurs et inspecteurs de l'action sanitaire et sociale.

Les contrôles existants sont prioritairement axés sur la maltraitance. C'est indispensable, mais cela ne suffit pas, nous l'avons vu : le contrôle des flux financiers doit être intensifié.

Un contrôle efficace nécessite également de renforcer la coordination des acteurs, encore trop hétérogène selon les départements. Concurrence et répression des fraudes, inspection du travail, ARS, finances publiques... chacun organisait ses propres contrôles. Une coordination totale est sans doute inatteignable, mais la renforcer et échanger des informations, c'est possible ! Pour cela, il est nécessaire d'imposer des contraintes d'organisation.

La CNSA pourrait se voir confier le soin de réunir un comité d'animation des contrôles au niveau national, qui réunirait les administrations centrales concernées, les caisses de sécurité sociale, le Défenseur des droits, l'Assemblée des départements de France (ADF), afin de concevoir des orientations communes, et de donner des impulsions aux réseaux déconcentrés. Ce comité d'animation doit être décliné au niveau départemental, avec un représentant du conseil départemental. Cette déclinaison territoriale doit prendre un tour plus opérationnel, avec des échanges d'informations sur les contrôles réalisés par les uns et les autres, ainsi que la définition d'actions communes.

Par ailleurs, les moyens consacrés au contrôle doivent être renforcés, afin que les missions d'inspection et de contrôle ne soient pas seulement mutualisées, mais bien accrues.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Le renforcement et la structuration des contrôles doivent aller de pair avec un renouvellement des pratiques en matière de pilotage stratégique.

Le déficit que nous avons constaté dans ce domaine est en partie imputable aux gouvernements successifs qui ont évoqué – et même, pour certains d'entre eux, préparé – un projet de loi Grand Âge, avant d'y renoncer. Dans ce contexte, les évolutions législatives et réglementaires n'ont été qu'incrémentales, et n'ont pas favorisé une approche globale ni une vision stratégique des sujets. La volonté de développer le maintien à domicile s'est imposée comme la priorité stratégique du secteur, et ce à juste titre. Or, cet objectif prioritaire ne dispensait pas les autorités d'assurer le pilotage stratégique du secteur des Ehpad, afin de garantir son adéquation avec l'évolution des besoins et le développement du virage domiciliaire.

Le renforcement du pilotage stratégique doit passer par une meilleure gestion du régime d'autorisation.

En attendant, et à défaut de refondre tout le régime d'autorisation, comme cela est développé dans les conclusions de ce rapport, nous vous proposons trois évolutions.

Tout d'abord, la question des transferts d'autorisation et du pilotage de l'offre privée a retenu notre attention. La réglementation en vigueur ne laisse qu'une marge de décision limitée aux autorités compétentes pour s'opposer à un transfert d'autorisation. Dans la pratique, le rejet du transfert ne peut se fonder que sur l'incapacité du cessionnaire à remplir les conditions de gestion de l'établissement. Comme la plupart des organismes cessionnaires gèrent déjà des établissements, démontrer une telle incapacité est complexe. Un droit d'opposition à ces transferts doit ainsi être accordé aux autorités de tarification, afin qu'elles soient en capacité de piloter l'offre dans le temps et de choisir les opérateurs.

Ensuite, nous observons qu'une autorisation donne droit à la perception de dotations publiques, finançant principalement les salaires des soignants, sans lesquels l'établissement n'accueille personne et ne réalise donc pas de profits. L'autorisation

d'exploiter un Ehpad est, par conséquent, un actif public dont bénéficie un opérateur privé, et doit être considéré de la même façon que les licences de téléphonie, les autorisations d'occupation du domaine public ou les concessions d'autoroutes. La délivrance de l'autorisation pourrait, dès lors, être soumise au versement d'une redevance.

Enfin, la procédure d'appels à projets renforce la concurrence non seulement entre établissements publics et privés commerciaux, mais encore entre ces derniers et les établissements de l'économie sociale et solidaire (ESS). Nous proposons alors des mesures d'encadrement de l'offre à but lucratif, qui dépasse déjà 50 % de l'offre dans certains territoires.

Ces remarques sur le pilotage de l'offre nous conduisent naturellement à évoquer des questions de gouvernance.

A contrario de la pratique constatée dans le groupe Orpea, la gouvernance des établissements a un grand besoin de gestion de proximité, laquelle passe par une meilleure association des résidents ou de leurs familles.

L'association des usagers au fonctionnement des établissements médico-sociaux a longtemps été balbutiante. Le principal organe est, à cet égard, le conseil de la vie sociale (CVS), créé par la loi de 2002, en remplacement du conseil d'établissement. Les associations d'usagers estiment que seul un CVS sur cinquante est opérationnel, et qu'une très grande proportion des résidents, des familles et des personnels ne connaît pas son existence et son rôle.

Avec le décret du 25 avril 2022, le Gouvernement a apporté d'opportunes précisions. La composition du conseil a d'abord été élargie et les attributions des CVS précisées. Le décret rend également obligatoire l'élaboration d'un règlement intérieur et d'un rapport d'activité.

Ces clarifications sont bienvenues, mais elles ne lèvent pas tous les obstacles à la bonne marche de ces organes. La présence d'associations agréées, par exemple, devrait être envisagée, sur le modèle des associations d'usagers dans le secteur sanitaire.

Nous rejoignons nos collègues de l'Assemblée nationale sur la nécessité de créer un conseil national consultatif des personnes âgées, sur le modèle du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). Ce dernier, créé par la loi de 1975, peut être consulté par les ministres compétents et peut se saisir de toute question relative à la politique concernant les personnes handicapées, dont il évalue la situation matérielle, financière et morale.

Un tel organe pourrait, par ailleurs, être relié par convention au comité d'animation des contrôles, en lien avec notre recommandation n° 5, convention qui aurait pour objet de favoriser la concertation et les échanges d'informations.

Avec la place des usagers, la question de la gouvernance est dominée par une autre problématique : celle de la simplification du pilotage territorial.

De ce point de vue, la création en 2020 d'une nouvelle branche de sécurité sociale chargée de la gestion du risque de perte d'autonomie n'a pas changé grand-chose. Pour un certain nombre d'acteurs, la médicalisation souhaitable des Ehpad emporte ou emportera à terme une compétence élargie des ARS dans les territoires, ne laissant éventuellement aux

départements que la compétence d'aide à domicile. Un tel recul de la place des départements dans la politique médico-sociale ne nous semble pas opportun.

La mission de Dominique Libault de mars 2022 nous semble s'inscrire dans une démarche plus intéressante. Elle précise que l'objectif ne doit pas être de remettre en cause les choix de gestion des acteurs dans leur périmètre de compétences, mais de viser, « compte tenu de la forte imbrication des politiques de l'autonomie, à les amener à traiter ensemble, sur la base d'une contractualisation, les sujets à la frontière des prises en charge sanitaires, sociales et médico-sociales, dans l'intérêt général d'un meilleur service rendu ».

D'après ce rapport, la gouvernance territoriale de la politique de l'autonomie pourrait être refondée au sein d'une conférence territoriale de la santé et de l'autonomie (Cotea). Celle-ci s'appuierait sur le réseau des ARS et sur les conseils départementaux, mais associerait également d'autres acteurs intervenants dans les politiques de soutien à l'autonomie, tels les préfets, les acteurs des politiques publiques d'insertion professionnelle, d'emploi et de cohésion des territoires, mais aussi les directeurs des services départementaux de l'éducation.

Le périmètre des missions de la Cotea concernera les quatre blocs d'actions du service public territorial de l'autonomie (SPTA) proposé par le rapport : réaliser et mettre à jour un diagnostic partagé des besoins, sur le plan quantitatif et qualitatif ; définir une stratégie départementale d'organisation du SPTA répondant aux besoins, sur la base d'un cahier des charges national ; animer les dynamiques partenariales locales, par exemple en matière de prévention, ou pour organiser des sorties d'hospitalisation ; établir à cette fin une programmation des projets et des financements associés.

Avec la gouvernance, le pilotage par la qualité est présenté par de nombreux acteurs, qu'il s'agisse de la Cour des comptes ou de Dominique Libault, comme un levier à actionner pour améliorer la prise en charge des résidents et l'attractivité du secteur.

Selon vos rapporteurs, cela doit commencer par une prise en charge renforcée des questions de maltraitance.

Selon Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde, « les outils de détection des maltraitances sont trop éclatés, avec trois canaux : l'ARS, le département et le 3977. Ainsi les saisines sont-elles assez rares ».

Par conséquent, il faut redoubler d'efforts pour faciliter la détection des situations problématiques graves dans les établissements. Cela impose de fiabiliser au plus vite la connaissance du problème par la finalisation des outils informatiques nécessaires. Il conviendrait d'aller plus loin, en imposant, par exemple, une obligation de réponse sur la suite donnée aux signalements de maltraitance adressés par les familles aux autorités de tarification et de contrôle.

L'autre volet de la politique de qualité repose sur le déploiement d'un référentiel élaboré par la Haute Autorité de santé (HAS).

La HAS a finalement publié, en mars 2022, le premier référentiel d'évaluation de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux. Comme elle n'a pas les moyens nécessaires pour assurer la certification de l'ensemble des structures, celle-ci sera réalisée par des organismes tiers ; les procédures de labellisation seront accréditées par le Comité français

d'accréditation (Cofrac). Les premières évaluations fondées sur ce référentiel devraient débuter en septembre.

Le pilotage des établissements par la qualité peut aussi prendre la forme d'un suivi d'indicateurs de l'activité rendus publics.

Le décret du 28 avril 2022 précité prévoit la transmission par les Ehpad de cinq indicateurs : la composition du plateau technique ; le profil des chambres (simples ou doubles) ; le nombre de places habilitées à l'aide sociale à l'hébergement ; la présence d'un infirmier de nuit et d'un médecin coordonnateur dans l'établissement ; le partenariat avec un dispositif d'appui à la coordination des parcours de santé.

La liste d'indicateurs annoncée par la ministre en mars dernier était deux fois plus longue, la Défenseure des droits en proposait d'autres : les indicateurs ne font pas tout. Quoiqu'il en soit, il conviendra de suivre de près la mise en œuvre de ces mesures.

Le pilotage par la qualité doit également favoriser une meilleure organisation du secteur et renforcer son attractivité.

Sur les besoins en personnel du secteur des personnes âgées dépendantes, que ce soit du côté du nombre ou de la qualification, tout a déjà été dit. Par exemple, le rapport de 2020 réalisé par Myriam El Khomri présente les métiers du grand âge comme peu attractifs, car le turnover y est important ; le nombre de candidats aux concours d'aide-soignant a baissé de 25 % en cinq ans, la sinistralité de l'emploi atteint des niveaux records, les rémunérations du secteur sont durablement faibles, les formations restent cloisonnées et l'organisation du secteur est encore insuffisamment structurée.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les besoins pour l'avenir sont connus, il faut désormais y répondre.

Nous concédons que, malgré tous les moyens engagés pour réussir le virage domiciliaire, et les succès déjà engrangés en la matière, le besoin de places en Ehpad va continuer à s'accroître dans les années à venir. La population de personnes âgées dépendantes, estimée à 2,5 millions de personnes en 2015, pourrait atteindre 4 millions en 2050. Si la dépendance évolue de façon plus optimiste, il faudrait tout de même ouvrir 56 000 places en Ehpad d'ici à 2030.

Pour accompagner la politique immobilière du secteur, les pouvoirs publics s'appuient sur deux mécanismes : des plans d'aide à l'investissement placés sous l'égide de la CNSA, des mécanismes d'incitation fiscale pour favoriser l'investissement immobilier.

Ces instruments doivent être examinés au regard des pratiques en cours et des besoins à venir. Il devient fondamental d'investir massivement dans la modernisation du bâti des Ehpad, surtout ceux relevant du public dont le bâti est plus ancien ; il faut entamer une réflexion sur les moyens à leur donner pour faciliter le portage de leur immobilier, en donnant par exemple la possibilité de s'appuyer sur des professionnels, tels des offices publics de HLM ou des foncières solidaires, pour les accompagner dans la gestion de ce patrimoine.

En outre, une réflexion doit être ouverte sur la pertinence des dispositifs fiscaux visant à favoriser l'investissement privé dans le secteur.

La démographie ne permettra sans doute pas de se passer des acteurs du secteur privé commercial, mais il semble possible de freiner l'emballement de la rentabilité, notamment dans la dimension immobilière, cruciale dans le modèle économique des acteurs privés lucratifs.

L'immobilier d'une grande partie des Ehpad commerciaux s'appuie sur la vente en lots sous statut de loueur en meublé non professionnel ouvert à l'investissement défiscalisé : ce statut s'adresse notamment aux particuliers, promettant en contrepartie des taux de rendement importants. Or, ces montages pèsent lourd, avant même la mise en fonctionnement de l'établissement, sur le niveau du tarif hébergement, réduisant de fait l'accessibilité financière de ces structures, pourtant d'intérêt général ; ne parlons pas de la pression exercée sur la rentabilité de l'exploitation.

Aussi nous interrogeon-nous sur l'opportunité de restreindre très sérieusement les mécanismes de défiscalisation de l'investissement locatif en Ehpad.

Notre dernière proposition ne surprendra guère, car elle reprend ce qui précède, et, surtout, elle s'appuie sur la promesse faite, au moins sous cette forme, depuis le milieu du quinquennat précédent : examiner une loi consacrée au grand âge et à l'autonomie, afin de répondre aux besoins de la population.

Cette recommandation est incontournable, le secteur a besoin de réformes structurelles de grande ampleur. Ne pas le faire, c'est manquer de considération pour nos aînés.

Nous voudrions conclure la présentation de ce rapport en saluant le professionnalisme, le dévouement et le travail considérable qui est accompli chaque jour dans les Ehpad, et que la crise sanitaire rend encore plus difficile.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je salue moi aussi le travail de nos deux rapporteurs.

Je rappelle que le dépôt de ce rapport ouvre un délai de vingt-quatre heures au cours duquel il peut être demandé que le Sénat se réunisse en comité secret.

Je vous demande donc la plus stricte confidentialité sur nos débats jusqu'à la conférence de presse.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Frédérique Puissat rapporteur sur le projet de loi n° 19 (A.N., XVI^e lég.) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, sous réserve de sa transmission.

Elle décide de déléguer l'examen au fond :

– à la commission des affaires économiques des articles 6 à 13 et 17 à 19 du projet de loi déposé à l'assemblée nationale.

– à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable des articles 14, 16, et 20.

Mercredi 13 juillet 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

Situation des comptes sociaux – Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l’Urssaf Caisse nationale

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous accueillons ce matin M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l’Urssaf Caisse nationale pour évoquer la situation des comptes sociaux, alors que la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale du mois de juin s’est tenue... hier mardi 12 juillet ! Notre rapporteure générale Élisabeth Doineau a participé à cette réunion.

La correction du solde attendu par rapport aux prévisions, qui a fait l’objet d’une abondante communication, ne doit pas faire oublier les quelque 17 milliards d’euros de déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse alors que nous examinerons bientôt un texte sur le pouvoir d’achat, qui perd un peu de vue cet élément.

Vous m’avez également demandé, monsieur le directeur, à pouvoir échanger avec les commissaires sur les constats et recommandations du récent rapport sur le recouvrement social rendu par la mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss). Nous y procéderons lors de la deuxième partie de notre ordre du jour.

J’indique que cette audition fait l’objet d’une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat. Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion par visioconférence.

Je vous laisse la parole, monsieur Amghar, pour une présentation de la situation des différentes branches et des enjeux auxquels fait face l’Urssaf Caisse nationale dans sa mission de trésorerie, dans un contexte économique marqué par de fortes incertitudes.

M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l’Urssaf Caisse nationale. – La commission des comptes de la sécurité sociale a présenté hier une actualisation des comptes. Depuis deux ans se sont multipliés les retournements de tendance dans l’évolution des situations économiques ainsi, par voie de conséquence, que dans les prévisions, d’autant qu’on sous-estime en général ces retournements.

Depuis la présentation du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale, il y a eu d’abord une révision à la hausse des prévisions de croissance pendant la discussion au Parlement, où elles sont passées de 6 % à 6,25 %, la hausse de la masse salariale prévue passant, elle, de 6,2 % à 6,4 %. Avec le retour des restrictions sanitaires en début d’année et la dégradation du contexte international, les prévisions de croissance pour 2022 ont été revues à la baisse, à 2,5 %, conformément au consensus des économistes en juin. Pour la sécurité sociale, le principal déterminant des recettes est la masse salariale. Or, celle-ci devrait croître non plus de 6 %, mais de 8,3 %. Cela s’explique par deux facteurs : l’emploi reste bien orienté, et l’inflation se reflète dans l’évolution des salaires. Les comptes 2021 ont aussi été revus favorablement, parce que les recettes ont été meilleures que prévu.

En 2022, la Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades) devrait reprendre 40 milliards d’euros de dette, ce qui réduira notre besoin de financement : celui-ci passera, en

moyenne, de 64,8 milliards d'euros en 2021 à 40 milliards d'euros environ en 2022 du fait de cette reprise de dette et du déficit anticipé de quelque 17 milliards d'euros en 2022. Pour l'instant, nous trouvons facilement des financements car les liquidités sont abondantes et les taux directeurs négatifs. Au premier semestre, nous avons pu emprunter à $-0,6\%$. La révision des prévisions de déficit en 2021 et 2022 n'a qu'un impact modéré sur notre besoin de financement. C'est en mars 2022 que celui-ci a été le plus élevé, à 58 milliards d'euros, et nous devrions finir l'année autour de 19 milliards d'euros.

Ce qui conduit à revoir l'analyse de notre besoin de financement n'est pas tant la révision des hypothèses économiques que la situation de notre déficit, qui reste élevé en 2021 et 2022, et l'évolution des conditions de financement, avec la remontée prévisible des taux d'intérêt. Notre hypothèse était qu'en 2022 l'Urssaf se financerait à $-0,4\%$ sur les marchés. Pour l'instant, nous avons fait mieux, puisqu'au premier semestre nous étions à $-0,6\%$. Au deuxième semestre, nous devrions faire moins bien, entre $-0,2\%$ et 0% , car la Banque centrale européenne (BCE) devrait remonter ses taux à partir de juillet. Cela devrait réduire les gains que la sécurité sociale réalise – paradoxalement – sur ses emprunts, qui se sont élevés en 2021 à 270 millions d'euros. En 2022, la dette diminuant et les taux revenant vers la neutralité, nous avons prévu 125 millions de produits financiers, mais nous devrions plutôt être à 100 millions d'euros. En fait, à ce stade, l'impact de la remontée des taux restera modéré, et se verra surtout au second semestre et en 2023 – mais il faut rester prudent sur les prévisions, car on sous-estime toujours les retournements de tendance.

Nous devrions toutefois retrouver un univers de taux positif en 2023. La dette recommencera donc à nous coûter, mais il est difficile de dire combien, d'autant que, avec l'inflation, les taux réels continueront à être négatifs, et l'encours se dévaluera progressivement. Outre le coût de la dette, nous devons veiller à sa liquidité. Nous trouvons facilement des financements aujourd'hui, car les liquidités sont abondantes, même si les investisseurs commencent déjà à se montrer plus prudents, notamment sur les titres à long terme. Tout dépend, en fait, de l'évaluation que font les marchés de la capacité de notre pays à rembourser ses dettes, telle qu'elle est reflétée par les notes que nous donnent les agences spécialisées. Pour l'instant, Fitch et Moody's nous donnent la même note qu'à la France, avec un point de vigilance sur la dette de long terme. Dans un contexte économique incertain, un émetteur public est une valeur de refuge. Mais en cas de choc imprévu, la liquidité peut se retrouver brutalement, comme cela s'est produit en mars 2020, où nos besoins de financement sont devenus d'un coup difficiles à satisfaire. Nous devons donc identifier les mesures permettant de réduire notre exposition aux chocs sur les marchés financiers. Nous sommes actuellement contraints par le fait que nous ne pouvons recourir qu'à des titres de court terme, c'est-à-dire de moins d'un an, à la différence de l'agence France Trésor.

M. Philippe Mouiller. – Merci pour cette présentation. Vous avez surtout parlé des taux d'intérêt et souligné l'avantage pour nos dettes des taux négatifs, mais le véritable enjeu est surtout le moyen d'orienter l'évolution de ces dettes. Certes, la situation de l'emploi génère de bonnes recettes, mais en matière de dépenses, les perspectives ne sont pas bonnes. Le stock de dette reste important, et des questions fondamentales se poseront en 2023 sur la santé et les hôpitaux. La cinquième branche, très récente, est déjà en déficit. Les recettes de CSG attendues pourront-elles suffire ? Pourriez-vous nous donner des perspectives sur la manière de financer nos besoins en 2023 ? L'évolution des taux ne saurait être le seul paramètre retenu : vous nous parlez de centaines de millions d'euros quand nous parlons de milliards d'euros ! Les représentants du ministère, comme vous-même ce matin, donnent le sentiment de ne pas trop s'en faire parce que les taux d'intérêt sont toujours négatifs. Nous

nous préoccupons davantage du solde de notre dette, et des enjeux financiers des années à venir.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – La Cour des comptes n’a pas été en mesure de certifier les comptes de l’activité de recouvrement pour 2020 et 2021. Elle estime que l’imputation à l’exercice 2021 des régularisations des réductions de cotisations sociales dues au titre de l’exercice 2020 par les travailleurs indépendants a conduit à une sous-estimation du déficit du régime général en 2021. Pourquoi les Urssaf n’ont-elles pas imputé les versements en cause à l’exercice 2020, comme le demandait la Cour ? Quel est le niveau des déficits cumulés du régime général, actuellement supportés en trésorerie par l’Urssaf Caisse nationale ? La détérioration prévisible de la situation financière du régime général, qui devrait faire suite, entre autres, à la revalorisation de 4 % des pensions et des minima sociaux au 1^{er} juillet, vous inquiète-t-elle ? À quel taux l’Urssaf Caisse nationale emprunte-t-elle actuellement ? La hausse progressive des taux d’intérêt vous fait-elle craindre une dégradation de votre capacité d’emprunt ?

Mme Monique Lubin. – Vous avez parlé de la difficulté de faire des prévisions. L’actualité vous donne raison, puisque nous avons appris hier que le déficit de la sécurité sociale pour 2022 serait finalement moindre que ce qui était prévu.

Mme Catherine Deroche, présidente. – De 17 milliards d’euros seulement...

Mme Monique Lubin. – J’ai l’impression qu’on utilise beaucoup des prévisions qui, comme disait un Président de la République beaucoup cité en ce moment, font ensuite pschitt...

Le projet de loi portant mesures d’urgence pour la protection du pouvoir d’achat va être discuté prochainement au Sénat. Il comporte un certain nombre de mesures qui vont priver les caisses de sécurité sociale de recettes dont elles ont absolument besoin. La mode est à la désocialisation et à la défiscalisation, ce qui est tout de même paradoxal quand on connaît les besoins de financement de nos comptes sociaux... Qu’en pensez-vous ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Je suis désolé si mon propos a eu l’air excessivement émollient sur la situation financière, ou trop ciblé sur la question des taux d’intérêt. Je me suis focalisé, comme je pensais y être invité, sur l’impact attendu des taux sur nos conditions de financement. Bien sûr, ce serait prendre le sujet par le petit bout de la lorgnette que de croire que la seule question est celle de l’évolution des taux d’intérêt et des conditions de financement de la dette sociale ! J’ai d’ailleurs également insisté sur la capacité de la sécurité sociale à se financer au quotidien, rappelant qu’en 2020 nous avons été confrontés à un choc exceptionnel, soulignant l’importance de cette question de la liquidité.

Dans vos questions, beaucoup d’éléments sont de nature politique, et relèvent des choix qui doivent être faits. L’amélioration des comptes repose essentiellement sur une amélioration des recettes, qui reflète le rebond de l’économie. Quant aux dépenses, elles correspondent aux prévisions, ou les dépassent, notamment pour la branche maladie.

Nous ne sommes pas prévisionnistes, d’autant qu’une partie de l’évolution des dépenses dépendra d’arbitrages politiques. Mais l’élément nouveau, pour les années qui viennent, sera l’impact du retour de l’inflation sur les comptes sociaux, avec la double question de savoir à quelle vitesse l’inflation se répercute sur les salaires, et sur nos dépenses. Cela dépendra du rythme de revalorisation des prestations, de la manière dont on revalorisera

plus ou moins rapidement les déterminants des dépenses de santé, de l'évolution du point d'indice de la fonction publique, des honoraires correspondant aux prestations médicales, des tarifs des produits de santé... Il peut y avoir un effet spontanément bénéfique de l'inflation sur les comptes sociaux si l'inflation se répercute plus vite sur les salaires que sur les prestations. Mais on voit bien en ce moment, avec le projet de loi sur le pouvoir d'achat, que, si l'inflation repart trop vite, les rythmes normaux de révision des prestations peuvent être politiquement difficiles à maintenir.

Pour l'instant, nous observons une bonne tenue des recettes. Nos enquêtes sur le niveau de la masse salariale, des embauches, ou sur le niveau des impayés en fin de mois, ne laissent pas prévoir, à ce stade, de difficultés nouvelles : mois après mois, nous constatons une amélioration des impayés par rapport à la situation qui prévalait pendant la crise. En fait, on observe plutôt une bonne résistance de l'économie française, qui a été le principal vecteur de redressement des comptes sociaux. Mais dans la durée, il y aura des arbitrages politiques à prendre sur le rythme de prise en compte de l'inflation et donc la répartition de l'effort entre recettes et dépenses.

Mme la rapporteure générale m'interroge sur la certification des comptes et sur la manière dont nous avons traité les régularisations opérées en 2021 sur les cotisations des travailleurs indépendants. Il s'agit donc du rattachement de ces régularisations à un exercice ou à un autre. Les travailleurs indépendants bénéficient d'un système de cotisations provisionnelles sur la base du dernier revenu connu, avec une régularisation l'année suivante lorsque le revenu est définitivement connu, comme pour l'impôt sur le revenu.

Nous avons appliqué la norme comptable, définie notamment par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) dans le recueil des normes comptables applicables aux établissements publics, qui prévoit que ces régularisations soient rattachées à l'exercice relatif aux déclarations de revenus, c'est-à-dire à l'exercice au cours duquel on connaît les montants régularisés. Ce sujet a donné lieu à de nombreux travaux, qui ont montré qu'il était impossible de prévoir avec suffisamment de robustesse l'ampleur de ces régularisations. Nous n'avons fait qu'appliquer les normes comptables en intégrant les régularisations l'année où leur montant est connu avec certitude. L'Unédic, qui reçoit les recettes correspondantes, a vu ses comptes certifiés sans réserve par ses commissaires aux comptes, alors que la question aurait pu se poser vu l'avis de la Cour des comptes... Nous avons eu une divergence avec la Cour, qui n'a pas voulu tenir compte de cette norme comptable, alors que celle-ci s'impose à nous.

Nous portons actuellement 40 milliards d'euros de déficits cumulés des régimes sociaux. Comme je l'ai dit tout à l'heure, en 2022, la Cades doit reprendre 40 milliards d'euros de dette. Notre besoin de financement sera donc allégé en fin d'année à 19 milliards d'euros environ.

Au premier semestre, nous nous sommes financés à $-0,6\%$. Pour le second semestre, nous espérons nous financer entre $-0,2\%$ et 0% .

Aussi, sur l'année, on devrait être entre $-0,3\%$ et $-0,4\%$, en cohérence avec les prévisions que nous avons faites en début d'année. Après, nous sommes dépendants des décisions de la BCE, et nous pourrions nous retrouver avec des taux positifs en fin d'année.

Madame Lubin, vous m'interrogez sur l'impact des mesures de pouvoir d'achat. Pour l'instant, seule l'exonération de cotisations des indépendants a vocation à être

compensée. La question porte sur la pérennisation de la prime de pouvoir d'achat. Il s'agit d'une rémunération désocialisée, ce qui entraîne une substitution de ce mode de rémunération aux augmentations de salaires soumis à cotisations.

Il y a donc évidemment un impact sur les finances sociales, mais cet effet est un peu neutralisé par le forfait social, 20 % en général, mis en place voilà dix ans.

Je ne suis pas en mesure aujourd'hui d'évaluer l'impact réel sur les finances de la mise en place de la prime, d'autant qu'elle prend le relais de dispositifs existants.

Mme Laurence Cohen. – Avec la réforme de l'assurance chômage mise en place par le précédent gouvernement, on a assisté à une augmentation de l'ordre de 48 % des radiations administratives depuis un an. Dans ces conditions, comment se féliciter de l'amélioration des comptes de l'Unédic ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Madame la sénatrice, cette question n'entre pas dans mon champ de compétence. Je rappelle que les comptes de l'Unédic sont en dehors des comptes de la sécurité sociale. L'évolution du nombre de personnes indemnisées n'a donc aucun effet sur les comptes de la sécurité sociale.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous allons maintenant évoquer le rapport de la Mecss sur l'unification du recouvrement social. Si vous partagez le souci de sécuriser les déclarations, vous avez fait part de divergences d'analyse qu'il est bon d'évoquer aujourd'hui.

M. Yann-Gaël Amghar. – Je partage quand même beaucoup de recommandations faites par ce rapport, mais je veux revenir sur un certain nombre de points susceptibles d'avoir un impact sur la décision politique. Il faut toujours avoir en tête les objectifs que se sont assignés les pouvoirs publics avec cette réforme, c'est-à-dire la simplification et la sécurisation du recouvrement des cotisations sociales, ainsi que le contexte particulier que nous vivons depuis deux ans.

Tout d'abord, il ne faut pas oublier qu'à l'occasion de la crise de la covid, nous avons dû mettre en place des plans d'apurement massifs au profit des entreprises. Or nous avons des problèmes de visibilité sur la façon dont les entreprises ont négocié la régularisation de leurs créances de cotisations avec les autres organismes collecteurs, notamment l'Agirc-Arrco.

Le problème se pose aussi d'ailleurs pour des employeurs publics. J'ai eu à discuter avec un grand hôpital public confronté à une dette importante de cotisations sociales. Nous sommes partis sur un plan d'apurement particulièrement long. Je sais que cet hôpital devait avoir la même discussion avec la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et d'autres collecteurs. Or je n'étais pas en mesure de pouvoir avoir un échéancier et donc une prévision de sa trésorerie qui tienne compte des demandes de ces différents collecteurs.

Pour revenir sur les objectifs de la réforme, sachez que l'Urssaf a un taux de recouvrement d'un demi-point supérieur à celui de l'Agirc-Arrco. Le transfert du recouvrement représente potentiellement un gain de 400 millions d'euros pour les comptes sociaux, ce qui n'est pas négligeable.

La Caisse des dépôts et consignations traite des employeurs publics, qui, de manière générale, posent moins de problèmes en matière de recouvrement. La CNRACL, c'est chaque année une quinzaine de millions d'euros de cotisations récupérés.

Par ailleurs, il n'y a pas de corps de contrôle spécifiques comparables à celui de l'Urssaf dans les autres organismes collecteurs, ce qui veut dire que, concrètement, il n'y a pas de lutte efficace contre le travail dissimulé et que l'on n'est pas en mesure de rétablir les salariés intégralement dans leurs droits pour ce qui est des cotisations dont le recouvrement n'a pas été transféré.

Enfin, je pointerai une divergence de méthode quant à votre analyse sur les économies de gestion et le transfert d'agents. Vous considérez qu'il n'y a pas d'économies s'il n'y a pas de transfert massif de personnel, alors que les réaffectations de salariés en interne se substituent à des recrutements.

Votre rapport souligne des difficultés, et je les reconnais. Néanmoins, il faut reconnaître que le chantier entrepris depuis trois ans est considérable. Nous avançons de manière pragmatique et nous serons bientôt en mesure de percevoir les bénéfices des travaux en cours.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Vous n'avez pas relevé d'absurdités dans le rapport, ce qui est plutôt rassurant... À la dimension technique du sujet, nous avons en effet voulu adjoindre une dimension politique.

Vous nous dites que le recouvrement unifié est plus simple. Ce n'est pas notre avis. Il nous a semblé que les apports étaient relativement faibles par rapport à ceux que l'on avait déjà constatés avec la mise en place de la déclaration sociale nominative. Il y a sans doute des gains supérieurs à attendre de l'unification du recouvrement. Vous avez évoqué un gain potentiel de 400 millions d'euros... Sur 81 milliards d'euros de cotisations au total, cette somme doit être relativisée, même si elle n'est certes pas négligeable.

Vous nous dites que l'Agirc-Arrco ne peut procéder à des contrôles sur pièce et sur place, mais que ne le faites-vous pas ? La loi permet aux Urssaf, depuis 2006, de contrôler les cotisations de retraite complémentaire dans le cadre de ses contrôles sur pièce et sur place.

Il nous importe que le travail soit bien fait et que le lien entre cotisations et droits soit assuré. À cet égard, une fiabilisation à la maille nominative, et non pas agrégée, est indispensable à terme. C'est fondamental dans un régime contributif par points. Aussi, il nous apparaît raisonnable de décaler d'un an le transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire du privé. En effet, la réforme des retraites ayant été annulée, ou à tout le moins reportée, il n'y a pas d'urgence en la matière. Je rappelle que 20 millions de personnes sont concernées et qu'il convient donc d'agir avec prudence.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Mon collègue rapporteur a dit l'essentiel.

Je veux rappeler qu'une telle réforme a un impact direct sur la vie des gens. Nous avons eu une approche politique du sujet. Nous n'avons pas fermé la porte aux évolutions, mais nous estimons qu'il faut prendre tout le temps nécessaire. Nous sommes attachés à la maille nominative, qui permet seule de calculer à l'euro près les droits à prestations individuels, acquis par les assurés.

M. Yann-Gaël Amghar. – S’agissant du travail dissimulé, nous assurons un contrôle, mais simplement pour les cotisations relevant de l’Urssaf. On ne peut pas le faire pour les organismes complémentaires car les textes d’application n’ont jamais été pris.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Vous pourriez quand même informer les organismes complémentaires des anomalies détectées dans le champ des régimes de base !

M. Yann-Gaël Amghar. – Nos contrôles permettent de récupérer 700 millions d’euros, mais le travail dissimulé représenterait entre 7 milliards et 10 milliards d’euros de cotisations non recouvrées.

L’Urssaf a la possibilité de faire du contrôle sur place, contrairement à l’Agirc-Arrco. Le contrôle viendra s’il y a un transfert de collecte.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Rien ne vous empêche de vous mettre d’accord avec l’Agirc-Arrco pour contrôler les cotisations de retraite complémentaire. Je ne comprends pas !

M. Yann-Gaël Amghar. – Aujourd’hui, vous ne pouvez pas tirer des conséquences d’un redressement Urssaf sur les cotisations Agirc-Arrco. C’est le salarié qui est pénalisé.

Je suis, comme vous, attaché au lien entre cotisations et droits. Pour cela, il faut avoir une connaissance à l’euro près des salaires. C’est l’objet de nos contrôles.

En termes techniques, nous sommes prêts pour procéder au transfert du recouvrement dès 2023, mais cela relève, bien entendu, d’une décision politique.

Mme Corinne Imbert. – Concrètement, en quoi, demain, le contrôle Urssaf aura-t-il un impact sur le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Pouvez-vous préciser vos chiffres sur les manques à gagner des cotisations liés au travail dissimulé ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Madame Imbert, le transfert à l’Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire permettra d’aller jusqu’au bout de la procédure de contrôle. Nous disposerons des taux applicables à chaque salarié ; l’inspecteur chargé du redressement pourra donc adresser à l’entreprise observations et mises en demeure et l’Urssaf recouvrer l’ensemble des sommes redressées. Aujourd’hui, nous ne pouvons pas exercer cette faculté faute d’information sur les taux spécifiques aux retraites complémentaires.

Madame Poncet Monge, nous évaluons entre 7 et 10 milliards d’euros les pertes de cotisations dues au travail dissimulé, par des méthodes statistiques ; la somme de 700 millions est le produit des redressements effectués l’an dernier : on n’attrape que 10 % du travail dissimulé !

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Vous avez su transformer votre métier par une meilleure prise en compte des difficultés des entreprises et de leurs salariés. Lors de la crise, l’Urssaf a su faire un effort en ce sens, sauvant un certain nombre d’entreprises, alors que ce n’était pas du tout sa vocation à l’origine.

En matière de recouvrement unique, tout le monde convient d'une chose, de la Cour des comptes au Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) : il faut parvenir à une meilleure fiabilisation des données individuelles. Vous évoluez vous-même sur cette question. Seulement, pour que le recouvrement unique marche, il faut convaincre ; or nous n'avons pas encore trouvé de partenaires sociaux convaincus par cette démarche. Des guichets uniques, comme la Mutualité sociale agricole (MSA) ou l'Agirc-Arrco, ne souhaitent pas renoncer à leur activité de recouvrement. Il est beaucoup plus compliqué de changer les choses pour des organismes qui marchent que pour ceux qui ne fonctionnent pas. On n'est donc pas à un an près ! Vous êtes sur une bonne voie, mais il faut prendre le temps de convaincre. Telle est notre position ; nous attendons de connaître celle du Gouvernement.

Mme Catherine Deroche, présidente. – M. Amghar n'étant pas membre du Gouvernement, il ne pourra hélas ! nous répondre sur ce point... Je le remercie cependant pour ces échanges qui nous ont permis de clarifier certaines choses, notre commission ayant toujours entretenu de bonnes relations de travail avec l'Urssaf Caisse nationale.

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

Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 et situation et perspectives des comptes sociaux – Examen du rapport d'information de la Mecss

Mme Catherine Deroche, présidente. – Notre rapporteure générale va maintenant nous présenter le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 et sur la situation et les perspectives des comptes sociaux.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Mon propos s'inscrit dans la continuité des échanges que nous venons d'avoir avec M. Amghar, que je remercie d'avoir mis de nombreux éléments à notre disposition. Comme lui, j'estime qu'il ne faut pas confondre vitesse et précipitation.

La Mecss a pris l'habitude de confier au rapporteur général de notre commission le soin d'élaborer au printemps un rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale. Nos travaux ont connu cette année un léger décalage du fait des élections. Cette démarche est très justifiée, puisque ce n'est pas au moment où nous examinons le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année suivante que nous avons le temps de nous pencher sérieusement sur la gestion passée.

Pour autant, le rapport que je vous présente aujourd'hui est le dernier du genre. En effet, dès l'année prochaine, il prendra une coloration législative, dans le cadre de l'examen du premier projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss), relatif à l'année 2022. Nous serons alors invités à faire suivre nos constats d'un vote sur ce projet de loi.

Pour l'heure, nous n'examinerons qu'un rapport d'information, divisé en deux parties. Je ferai d'abord un point sur la situation financière de la sécurité sociale, en vous précisant que la tenue très tardive de la réunion de la commission des comptes de la sécurité

sociale (CCSS) n'a pas facilité cet examen. Je vous dresserai ensuite un premier bilan de certaines mesures emblématiques de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021, en sachant que certaines d'entre elles ne sont applicables que depuis quelques mois.

S'agissant des comptes de la sécurité sociale, le verre est à moitié vide ou à moitié plein, suivant la façon dont on les examine : à moitié vide, car le déficit enregistré en 2021 reste considérable – 24 milliards d'euros – sur le périmètre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), soit le troisième plus fort déficit de l'histoire de la sécurité sociale ; à moitié plein, si l'on considère, d'une part, que ce résultat est bien meilleur que la prévision inscrite dans la LFSS pour 2021 – 34,9 milliards d'euros – et, d'autre part, qu'il constitue aussi une amélioration spectaculaire de quelque 15,7 milliards d'euros par rapport à celui de l'année 2020, qui s'élevait à 39,7 milliards d'euros.

Pour autant, la Cour des comptes nous invite à fortement tempérer ce constat. En effet, elle a refusé de certifier les comptes de la branche recouvrement, considérant que les produits de l'année 2020 sur les travailleurs indépendants étaient minorés de 5 milliards d'euros et que ces mêmes produits étaient majorés du même montant au titre de l'année 2021. L'amélioration réelle du résultat de la sécurité sociale serait donc de 5,7 milliards d'euros et non de 15,7 milliards !

Je prends acte de ce constat en le tempérant toutefois à mon tour, en complément des critiques formulées tout à l'heure par M. Amghar : en 2020, la branche vieillesse avait bénéficié d'un produit tout à fait exceptionnel de 5 milliards d'euros, à savoir l'encaissement de la soulte de la Caisse nationale des industries électriques et gazières, ou « soulte Cnieg », que gérait le Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Au bout du compte, il me semble donc qu'on peut estimer l'amélioration structurelle entre 2020 et 2021 à environ 10 milliards d'euros.

Cette évolution peut être expliquée par la seule progression des recettes, bien plus forte que ce qui était anticipé, à hauteur de 25,6 milliards d'euros. La reprise, plus vigoureuse que prévue, explique cette performance. On relèvera en particulier le dynamisme de la masse salariale, en croissance de 8,9 %, contre 6,2 % en prévision initiale.

En face, les dépenses affichent elles aussi une forte hausse, bien que moindre que celle des recettes : 15 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la prévision initiale, cet écart étant très concentré sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).

Même si le solde est globalement favorable, on peut difficilement nier que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ont été bouleversées en cours d'exercice. Toutefois, tout comme en 2020, cela n'a pas donné lieu au dépôt d'un texte rectificatif ou même à une simple consultation du Parlement. Espérons que l'entrée en vigueur du nouveau cadre organique, le 1^{er} septembre prochain, changera ces habitudes lorsque cela sera nécessaire.

Les branches accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP), famille et autonomie ont retrouvé le chemin de l'équilibre l'année dernière. Pour ces branches, la crise de 2020 a été essentiellement marquée par une baisse des recettes et le fort rebond de celles-ci en 2021 a suffi à les faire repasser dans le vert.

La branche vieillesse reste, pour sa part, dans le rouge, avec un déficit de 1,1 milliard d'euros ; un solde dégradé reste à prévoir en raison des évolutions démographiques.

La branche maladie apparaît comme la branche malade, anémiée, de la sécurité sociale. En 2021, son déficit reste considérable : 26,1 milliards d'euros. Conjoncturellement, l'Ondam a progressé de 8,6 % en 2021 pour atteindre 239,8 milliards d'euros, soit une hausse de 8,6 % par rapport à 2020, année où l'Ondam avait déjà progressé de 9,4 %. Par rapport à la prévision initiale, l'écart est de 14,4 milliards d'euros, dont 13,9 milliards au titre de la réponse à la crise sanitaire. Surtout, il est difficile d'envisager une perspective de retour à l'équilibre de la branche, même à moyen terme, notamment du fait des effets pérennes du Ségur de la santé.

Je ne dirai qu'un mot sur 2022 : sous une forme amoindrie, cet exercice suit la même tendance que 2021, à savoir un solde meilleur que la prévision, avec un déficit de seulement 16,8 milliards d'euros au lieu de 20,4 milliards. Là encore, la hausse prévue des dépenses – 12 milliards d'euros – serait plus que compensée par un fort dynamisme de la masse salariale et donc des recettes, qui augmenteraient de 15,6 milliards d'euros. La reprise de la croissance a eu un impact très favorable sur les comptes sociaux, mais les effets de la nouvelle crise inflationniste ne sont pas encore visibles.

Au bout du compte, même avec ces assez bonnes nouvelles, l'endettement de la sécurité sociale reste préoccupant. En particulier, le plafond de 136 milliards d'euros de reprise de déficits par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) que nous avons voté en 2020 sera certainement saturé avant la fin de 2023. Dès lors, la question de la reprise de tout déficit futur et d'une nouvelle prolongation de la Cades finira inévitablement par se poser. Il reviendra donc aux pouvoirs publics, Gouvernement et Parlement, de formuler des choix dès cet automne, dans le cadre du prochain PLFSS et de la loi de programmation des finances publiques. L'évolution de la croissance et des recettes sera un élément important, mais la maîtrise des dépenses, en particulier des branches maladie et vieillesse, pourra difficilement être mise sous le tapis.

Après ces constats financiers, je veux évoquer la mise en œuvre de plusieurs mesures de la LFSS pour 2021, sous le contrôle des rapporteurs de branche, à savoir la mise en place de la cinquième branche, l'allongement de la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant, et le lancement du plan de désendettement et d'investissement des hôpitaux.

S'agissant de la création de la branche autonomie, je pense que nous sommes en quelque sorte à mi-chemin.

Certes, il n'y a pas grand-chose à redire sur la mise en place technique de cette branche. La LFSS pour 2021 a adapté les missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) afin d'en faire un véritable gestionnaire de branche. Ainsi, la caisse a désormais pour rôle de veiller à l'équilibre financier de la branche autonomie ; de piloter et d'assurer l'animation et la coordination des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques de soutien à l'autonomie des personnes âgées et handicapées ; de contribuer au financement de la prévention de la perte d'autonomie, des établissements et services sociaux et médico-sociaux, des prestations d'aide à l'autonomie des personnes et des proches aidants, de l'investissement dans le secteur ; de contribuer à l'information des personnes et de leurs proches aidants en créant des services numériques facilitant leurs démarches ; de contribuer à la recherche et à l'innovation dans le secteur ; enfin, de contribuer à la réflexion prospective

sur les politiques de l'autonomie et de proposer toute mesure visant à améliorer la couverture du risque. Cet organisme reçoit beaucoup de missions importantes, mais il va falloir lui donner les moyens d'agir !

Par ailleurs, le Gouvernement a publié les textes nécessaires à l'adaptation du fonctionnement et de l'organisation de la CNSA à l'univers de la sécurité sociale, en particulier au travers de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie. Jean-René Lecerf a été élu à la présidence du conseil de la CNSA au premier semestre de cette année. Ancien sénateur, ancien président du conseil départemental du Nord, M. Lecerf a été, pendant plusieurs années, le président de la commission des finances de l'Assemblée des départements de France (ADF). Son expérience de longue date d'élu local et national lui confère une véritable expérience des politiques d'autonomie dans toutes leurs dimensions et le respect des spécificités de la branche autonomie. Enfin, le conseil d'administration de la CNSA a approuvé, le 14 mars dernier, la convention d'objectifs de gestion qui lie la CNSA à l'État pour les cinq années à venir. D'un point de vue technique, la mise en place de la nouvelle branche est donc réussie.

En revanche, cette mise en place n'a pas été l'occasion de répondre aux lourds enjeux financiers auxquels la nouvelle branche devra faire face sous l'effet du vieillissement de la population, ce que nous ne pouvons que regretter. Comme Philippe Mouiller le sait bien, les sujets d'autonomie et de ressources de la branche sont donc encore largement devant nous.

S'agissant du congé paternité, l'article 73 de la LFSS pour 2021 a allongé la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant de onze à vingt-cinq jours et de dix-huit à trente-deux jours en cas de naissances multiples. Il a également rendu obligatoire pour le père ou le concubin de la mère le bénéfice, d'une part, du congé de naissance, à la charge de l'employeur et d'une durée minimale de trois jours, et, d'autre part, d'une période de quatre jours de congé de paternité, immédiatement consécutive au congé de naissance. C'est donc durant une période totale de sept jours que les pères doivent désormais cesser de travailler à la naissance ou à l'adoption de leur enfant.

Cette réforme avait pour ambition d'accroître le taux de recours au congé de paternité, qui s'était stabilisé, depuis son instauration en 2002, au niveau de 67 %. Ce taux global plutôt élevé dissimulait toutefois une distribution hétérogène selon la situation socioprofessionnelle des assurés éligibles. Par exemple, le taux de recours au dispositif des pères en contrat à durée indéterminée était de 22 points supérieur à celui des pères en contrat court.

Cette réforme du congé de paternité est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Elle n'a donc pas encore connu d'année pleine d'application et le bilan reste à ce stade difficile à dresser.

D'un point de vue budgétaire toutefois, la CCSS indique que l'allongement du congé de paternité a induit une hausse des dépenses d'indemnités journalières liées au congé de paternité de 95 millions d'euros en 2021, soit une augmentation de 41 % par rapport à 2020. Une baisse des recettes, qui se chiffrerait entre 50 et 100 millions d'euros, est également notée. Cette hausse du coût financier du congé paternité laisse présager un recours accru au congé qu'il n'est cependant pas encore possible d'objectiver précisément.

Selon les premiers chiffres communiqués, qui demandent encore consolidation ainsi que nous l'a mentionné la direction de la sécurité sociale, le nombre de congés de paternité aurait sensiblement crû, de l'ordre de 47 %, entre le second trimestre et le troisième trimestre de l'année 2021. De même, 62 % des pères ayant bénéficié d'un congé au troisième trimestre auraient choisi la durée maximale de vingt-cinq jours. Ces premiers éléments sont donc positifs. Le coût constaté de la réforme en 2021 serait néanmoins inférieur, et ce d'au moins 65 millions, à la prévision indiquée dans l'étude d'impact annexée au PLSS en 2020. Il serait donc possible que cette réforme n'ait pas encore atteint les objectifs ciblés.

Quoi qu'il en soit, tout juste un an après l'entrée en vigueur de cette réforme, il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions. Il conviendra dans les mois qui viennent de suivre l'évolution du nouveau dispositif, à mesure que des chiffres consolidés nous parviendront. Une fois que nous aurons le recul nécessaire, il serait tout à fait intéressant que la Mecss se penche spécifiquement sur cette réforme du congé paternité, si, bien entendu, tel est le souhait du rapporteur de la branche famille.

S'agissant enfin du plan d'assainissement de la situation financière et d'investissement des établissements de santé, je me suis attachée à la mise en place concrète de ce plan et non plus à l'origine des fonds – même si je regrette une nouvelle fois que 13 milliards d'euros de ce plan proviennent de la Cades, qui n'est pas faite pour cela.

Les éléments que j'ai obtenus m'amènent aux constats suivants.

En matière de gouvernance, les agences régionales de santé (ARS) sont très orientées par l'échelon central pour ce qui concerne le volet « désendettement » – ou « assainissement de la situation financière afin de recréer une capacité d'investissement » –, dont 80 % sont décidés au niveau national. Je le rappelle, ce volet devait à l'origine porter sur l'intégralité du plan, soit 13 milliards d'euros représentant environ un tiers de l'endettement total des établissements. Néanmoins, cette proportion a été ramenée à 6,5 milliards, à savoir environ un sixième de la dette des hôpitaux en LFSS pour 2021. Et les sommes correspondantes sont versées aux établissements sur une durée de dix ans.

En somme, si cela va dans le bon sens, on peut se demander si le rythme de ces apports permet vraiment de soulager les établissements éligibles à la hauteur de leurs besoins, comme l'a souvent observé Mme Raymonde Poncet Monge lors des entretiens que j'ai menés. Les établissements hospitaliers peuvent-ils véritablement investir de nouveau ?

À l'inverse, pour ce qui concerne les investissements, à partir d'un cadre fixé par circulaire ministérielle, les agences disposent d'une assez large autonomie de décision en matière de choix des projets.

Il y a donc des nuances dans les choix qu'ont pu faire les ARS que j'ai entendues : ainsi, si la dimension de structuration de l'offre de soins sur un territoire est très présente dans la politique de l'ARS d'Auvergne-Rhône-Alpes ou des Pays de la Loire, elle l'est un peu moins dans celle de l'ARS d'Île-de-France, qui met en revanche un accent particulier sur les projets liés à la psychiatrie.

En revanche, il apparaît clairement que les enveloppes du plan permettent aux agences de débloquent des projets en attente, qui ne pouvaient jusque-là être soutenus faute de moyens, malgré leur aspect parfois structurant – je pense, en particulier, aux hôpitaux de proximité. De ce fait, la plupart des choix de projets ont pu être menés sur un rythme rapide.

Des interrogations demeurent cependant, tant sur la capacité des agences à soutenir des projets qui apparaîtraient dans un second temps que sur la capacité des établissements à tenir le budget de leurs projets, dans un contexte d'évolution sensible du coût de la construction. De même, la capacité des entreprises du bâtiment et des travaux publics (BTP) à mener de front l'ensemble des projets des établissements n'est pas garantie.

Enfin, et cela sera ma principale conclusion, le volet « investissement » de ce plan, qui n'était pas prévu à l'origine, a été rendu indispensable par des années de sous-financement. Le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2020 avait cruellement relevé que 83 % des établissements publics de santé consacraient moins de 3 % de leurs produits courants de fonctionnement à l'investissement courant en 2018, ce qui est unanimement considéré comme un seuil critique afin d'éviter la vétusté des installations existantes. C'est une réalité souvent soulignée par Laurence Cohen.

Ce sous-investissement chronique doit nous interroger sur les méthodes de régulation de l'Ondam puisque, pour tenir une enveloppe au sein de laquelle des montants moins contrôlables (soins de ville...) se révèlent dynamiques, l'investissement hospitalier peut apparaître comme une variable d'ajustement commode et indolore... jusqu'au moment où l'élastique craque et nécessite un plan d'urgence.

Notre commission a déjà proposé que l'investissement fasse l'objet d'un sous-objectif spécifique, dont le Parlement pourrait adopter le montant en prévision et en exécution. Cette demande me semble plus pertinente que jamais.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci de ce rapport dynamiquement présenté.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Merci de cet exposé pédagogique sur un sujet aussi complexe. Cette complexité a été relativement bien maniée par les différents gouvernements pour pouvoir soit atténuer les tendances, soit adresser éventuellement un signe plus négatif lorsque des efforts sont attendus. Comme vous l'avez souligné, le pilotage de la CNSA se met en place. Mais, concrètement, force est de constater qu'il n'y a pas de grands changements ! Nous étions favorables à ce pilotage, notamment parce que nous souhaitions donner voix aux collectivités, aux départements et aux associations. Pour autant, nous demeurons dans un centralisme clair : les orientations sont décidées au niveau ministériel. Le pilotage est tellement encadré qu'il en perd tout son sens.

Concernant les aspects financiers, vous avez évoqué la tendance actuelle de la branche. Des recettes sont attendues pour 2024 en matière de contribution sociale généralisée (CSG), mais ne nous leurrons pas. Nous avons transféré à cette branche des recettes et des missions existantes sans régler les difficultés sous-jacentes. Par ailleurs, un certain nombre de financements ne sont pas compensés par la CNSA aux départements, notamment pour les personnes âgées ou handicapées. Ce sont donc les départements qui s'endettent. De plus, la situation budgétaire de la grande majorité des établissements médico-sociaux est mauvaise. Elle sera peut-être même en fin d'année catastrophique au regard des charges en matière d'énergie et d'alimentation !

Si la situation affichée de la branche autonomie ne semble pas trop mauvaise aujourd'hui, c'est uniquement grâce aux départements et à des déficits reportés sur les comptes des établissements.

Quant à l'avenir, je rappelle que l'estimation des besoins financiers s'élève à 16 milliards d'euros pour 2030 : 10 milliards pour la branche personnes âgées et 6 milliards pour la branche handicap. Sans parler des enjeux relatifs à la scolarisation et à l'emploi des personnes handicapées ! Le chantier est donc immense, mais aucune perspective n'a été tranchée sur les financements de demain. Allons-nous suivre l'avis de la CNSA concernant une augmentation de la CSG ? Allons-nous transférer une partie des allocations ? Bref, nous demeurons dans un flou artistique. Nous savons seulement que la situation ne reflète pas la réalité comptable et financière de l'exercice. On évalue les besoins, mais absolument pas les recettes !

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Soyons également attentifs à la branche vieillesse. Le déficit de 1,1 milliard ne paraît certes pas énorme, mais la situation qui s'améliorera jusqu'en 2023 va ensuite se dégrader de nouveau, avec des prestations de plus en plus inférieures au niveau moyen des salaires. Je rappelle que le pouvoir d'achat des retraités va s'amenuisant au fil des années. Par ailleurs, le Ségur de la santé creuse le déficit au niveau de la branche maladie, mais apporte des recettes pour la branche vieillesse ! L'interprétation globale est donc toujours délicate d'autant qu'en changeant les règles avec la cinquième branche, cela laisse de la place au système des vases communicants !

Ce qui m'interpelle, c'est que nous enregistrons une hausse des recettes plus importante que l'augmentation des dépenses liées à la crise. Pour autant, nous sommes incapables de combler le déficit ! Comment allons-nous nous en sortir ? Les besoins sont réels, les hôpitaux sont sous-financés, mais nous sommes toujours incapables de réduire le déficit, y compris lorsque nous bénéficions de recettes supplémentaires. La remise à l'équilibre de nos comptes sociaux n'est donc pas une évidence.

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – La branche famille est excédentaire, rien de nouveau sous le soleil. La question du congé paternité se pose. Il conviendra effectivement d'analyser la réalité du recours à ce congé.

Concernant l'équilibre global des comptes, on sous-estime toujours les effets de la conjoncture – je pense à l'augmentation des recettes. Sans boudier notre plaisir, s'agit-il d'une tendance de long terme ? Va-t-elle se prolonger avec l'inflation ?

Concernant les branches elles-mêmes, nous aurons des débats intéressants lorsque nous auditionnerons Jean-René Lecerf, président du conseil de la CNSA. Selon moi, les décisions sont encore trop souvent centralisées. Or la CNSA sera amenée à prendre de l'ampleur, surtout si nous examinons la fameuse loi Autonomie qui est annoncée. La question de la proximité des décisions par rapport au terrain, du dialogue avec les départements, mais aussi de la transparence des décisions sera l'un des défis à venir pour la branche autonomie.

En ce qui concerne la branche vieillesse et la branche maladie, il va falloir faire un effort sur la question des retraites. Nos concitoyens, vivant plus longtemps, devront peut-être aussi travailler plus longtemps. Quoi qu'il en soit, soyons lucides : ce n'est pas parce que nous aurons résolu le problème des retraites que nous aurons réglé la question du déficit des comptes sociaux !

Le problème majeur est celui de la branche maladie. Or les propositions restent toujours timides. Il conviendra sans doute de nous interroger sur l'organisation d'un système dont on vante trop souvent les mérites. Est-il réellement pertinent ? Certains pays qui

dépendent moins bénéficient d'une meilleure organisation, preuve que tout ne dépend pas des moyens. Nous allons devoir nous attaquer à cette branche qui représente le gros du déficit des comptes sociaux – et non les retraites ! La dialectique des moyens nous empêche d'aborder courageusement la question structurelle de l'organisation.

Mme Monique Lubin. – Je salue le rapport élaboré par Élisabeth Doineau. Je m'interroge sur la décision récente du Gouvernement de déconjugaliser l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Cette déconjugalisation était déclarée impossible jusqu'au mois de mars dernier. Quid des conditions générales du texte ? Tout cela pèsera lourdement sur les comptes sociaux...

Mme Laurence Cohen. – Je me joins au concert des louages : cet exercice ingrat a été rendu plus pédagogique et plus accessible grâce au travail de notre rapporteure générale.

Au regard du budget de la sécurité sociale, qui s'élève à plus de 400 milliards d'euros, un déficit de 24 milliards d'euros ne semble pas grand-chose. Je suis toujours frappée, en revanche, que l'on ne remette jamais en cause le déficit des recettes. L'accent est toujours mis sur les dépenses, le Gouvernement envisage d'augmenter la CSG, mais personne ne s'interroge jamais sur les cotisations : or les nombreuses exonérations sociales constituent un manque à gagner important.

Ma deuxième remarque porte sur la création de la cinquième branche. Cathy Apourceau-Poly a parlé hier d'une coquille vide. Je partage cette analyse. Nous plaçons pour que l'autonomie soit prise en charge par l'assurance maladie. La vieillesse est un phénomène naturel. Cette impression de fuite en avant valide le choix de notre groupe.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie. – Merci de cette présentation claire et pragmatique. Côté branche maladie, j'ai retenu deux mots : malade et anémiée, il ne reste plus qu'à préparer la perfusion ! Faut-il être fataliste et considérer que notre système de santé peut se le permettre ? Quid de la question de la reprise de la dette par la Cades ? Va-t-on encore augmenter le plafond ? Si les taux d'intérêt augmentent, cela nous coûtera cher. Nous avons eu la chance d'avoir un Ondam en forte augmentation l'année dernière. S'agit-il d'une question d'organisation ? Certainement un peu, mais c'est surtout une question de responsabilisation de chacun. L'espérance de vie en bonne santé n'évolue pas beaucoup ; compte tenu de la démographie, les dépenses de santé augmentent. En reviendra-t-on au « quoi qu'il en coûte » ? J'attends avec impatience le prochain PLFSS. D'habitude, on nous proposait un coup de rabot sur le médicament et un coup de rabot sur l'hôpital. Or je n'imagine pas aujourd'hui que l'on puisse donner un coup de rabot sur l'hôpital : ce serait fatal. On demandera donc certainement un effort au médicament...

Avant d'être sénatrice, je pensais que pour contrôler le déficit, il suffisait de tout remettre à plat, de s'interroger sur nos moyens et de fixer des priorités par rapport aux objectifs. Mais on voit bien que l'on ne contrôle plus rien. Le déficit de la branche maladie est équivalent à celui de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, c'est historique. Je n'ai ni remède ni cocktail de perfusion à proposer pour que le système aille mieux.

Mme Raymonde Poncet Monge. – On manque d'une vision intégrée des cinq branches. On prend trop l'habitude de les examiner une par une. Or il faut aussi mesurer l'impact des décisions que nous prenons sur les autres branches. René-Paul Savary a rappelé que le Ségur de la santé avait été une bonne chose pour la branche vieillesse, mais pas pour la

branche maladie. Est-ce une bonne idée de reculer l'âge de la retraite à soixante-cinq ans quand l'espérance de vie en bonne santé n'avance plus ? Pour travailler, il faut être valide !

Par ailleurs, en retardant l'âge de départ à la retraite, on améliore certes le solde de la vieillesse, mais on détériore celui de l'invalidité ainsi que les chiffres du chômage. Il va falloir revoir toute cette dialectique et repenser notre système de sécurité sociale dans son intégralité. Un audit sur cette question me paraît nécessaire. *Idem* pour l'autonomie : tant qu'il n'y aura pas de prévention en ce sens dans les autres branches, la branche autonomie aura toujours besoin de recettes supplémentaires pour faire face à la dégradation. Peut-être faudrait-il recenser toutes ces interactions dans un tableau synoptique ? Ce serait un point d'étape nécessaire si l'on souhaite réorganiser le système.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Toutes ces observations participent à la cohérence du rapport. La situation est effectivement compliquée. On a souvent tendance à remettre à plus tard les décisions. Peut-être faut-il sortir les investissements d'avenir des hôpitaux de l'Ondam général ? Les choix opérés auparavant, on s'en rend compte aujourd'hui, ont été préjudiciables en matière de rénovation. Nous vous avons présenté un tableau illustrant la courbe de l'Ondam, avec deux bulles représentant les deux années difficiles que nous avons traversées durant la crise. Ces deux bulles se détachent totalement d'une courbe qui était celle de nos prévisions et des constatations des années précédentes. Il faut donc repenser le système.

Je demanderai au président de la Mecss si un certain nombre d'entre nous – je pense notamment à Corinne Imbert – ne pourraient pas réfléchir sur la branche assurance maladie, parce que c'est là que se concentrent les difficultés.

Comme l'ont dit certaines de nos collègues, il faut, sur la question du financement, considérer l'ensemble : peut-on accepter un déficit ? Si oui, comment le financer ? Combien vaut un point de CSG ? Il faut tout examiner et se lancer dans une démarche prospective.

Mes chers collègues, je vous invite à rencontrer le directeur de l'agence régionale de santé (ARS) de votre territoire. Certaines ARS ont lancé de véritables plans d'investissement dans le secteur médico-social. Vous pourrez ainsi faire le point sur les programmes qu'elles ont pu mettre en œuvre grâce aux moyens du Ségur de l'investissement. C'est important pour la vie de nos territoires.

J'espère que nous nous donnerons l'occasion de réfléchir et de faire des propositions sur la manière de rebâtir nos analyses prospectives pour intégrer d'importants travaux dans nos hôpitaux. C'est la question qui nous préoccupe.

La réunion, suspendue à 11 h 00, est reprise à 11 h 15.

Variole simienne – Audition du professeur Xavier Lescure, infectiologue à l’hôpital Bichat, de MM. Bruno Coignard, directeur des maladies infectieuses, et François Beck, directeur de la prévention et de la promotion de la santé, de Santé publique France, et du docteur Clément Lazarus, représentant de la Direction générale de la santé

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous passons au dernier point de notre ordre du jour, consacré à la variole simienne.

J’ai souhaité que nous fassions un point ce matin sur l’état des connaissances sur cette maladie, sur l’évolution de la situation épidémique et sur les mesures prises ou envisagées par les autorités sanitaires, en particulier la vaccination.

Nous entendons ce matin le professeur Xavier Lescure, infectiologue à l’hôpital Bichat ; M. Bruno Coignard, directeur des maladies infectieuses, et M. François Beck, directeur de la prévention et de la promotion de la santé, de Santé publique France ; le docteur Clément Lazarus, adjoint à la sous-directrice Veille et sécurité sanitaire, qui représente la Direction générale de la santé (DGS).

J’indique que cette audition fait l’objet d’une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion par visioconférence.

Je vous laisse la parole, professeur Lescure, pour commencer.

M. Xavier Lescure, infectiologue à l’hôpital Bichat. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je vais, pour ce qui me concerne, évoquer la situation clinique.

Nous avons affaire à une variole simienne qui, jusqu’alors, n’avait pas beaucoup dépassé les zones d’endémie. Il s’agissait essentiellement de zoonoses, les transmissions interhumaines étaient peu fréquentes. Elles concernaient surtout les chasseurs ou les enfants en contact avec les animaux porteurs du virus, principalement les rongeurs et les singes.

Cette infection virale à gros virus à ADN enveloppé, assez résistant en milieu inerte, provoquait, durant la phase virémique d’invasion systémique, des signes généraux tels que fièvre et syndrome pseudo-grippal. On assistait ensuite à l’émergence de lésions cutanées ou cutanéomuqueuses, d’évolution monosynchrone, c’est-à-dire en une seule phase, qui duraient environ trois semaines avant de cicatrifier une fois les croûtes tombées et qui pouvaient laisser des séquelles cicatricielles dysesthétiques.

Le pronostic de cette maladie en zone d’endémie est variable en fonction des régions et des sous-types viraux. Nous pensons que les données dont nous disposons ne sont pas forcément très précises s’agissant du nombre de patients touchés et du contexte de la zone d’endémie. Cependant, on considère que la mortalité est d’environ 30 % pour le sous-type viral évoluant en Afrique centrale et de 10 % en Afrique de l’Ouest. Aujourd’hui, le sous-type viral qui s’est disséminé en dehors de la zone d’endémie est celui de l’Afrique de l’Ouest, dont la mortalité est moins sévère.

Depuis le mois de mai dernier, nous constatons une diffusion au-delà de la zone d’endémie. C’était déjà arrivé, mais il existe, cette fois, une particularité des modes de

transmission, ce qui a un impact sur la présentation clinique. Aujourd'hui, et c'est inédit, la transmission interhumaine est assez dynamique dans une communauté particulière, la transmission se faisant essentiellement entre hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes (HSH), dans un contexte de multipartenariat. Ces hommes sont en général jeunes et souffrent très peu de comorbidités. On retrouve des patients séropositifs au VIH, mais la plupart sont très bien contrôlés et ne présentent pas d'immunodépression. Nous n'avons pas de forme grave, parce que les patients, aujourd'hui, ne présentent pas de facteur de risque de gravité de la maladie, la population de malades ne comportant pas de personnes à risques que sont les enfants, les femmes enceintes et les personnes immunodéprimées.

La particularité clinique de cette sortie de la maladie de sa zone d'endémie est probablement liée au mode de transmission : les lésions sont essentiellement, dans un premier temps, génitales ou périgénitales. Elles évoluent selon la chronologie classique, mais on voit régulièrement des évolutions atypiques, avec des récurrences proches de la première floraison : on a l'impression, cliniquement, que plusieurs éruptions cutanées sont possibles, ce qui n'est pas décrit dans la maladie en zone d'endémie et pourrait laisser envisager une physiopathologie différente ou de potentielles recontaminations. Par ailleurs, on note une plus grande fréquence des cas de rectites et de pharyngites, qui sont probablement liés aux modes de transmission et dont on ignore aujourd'hui les séquelles potentielles d'un point de vue fonctionnel.

Aujourd'hui, en France, Bichat et La Pitié-Salpêtrière font à peu près la même évaluation : la gravité est faible, mais, sur un panel de 500 patients diagnostiqués dans les deux hôpitaux, on compte plus de 25 hospitalisations, ce qui n'est pas totalement négligeable. Cependant, il convient de préciser que ce ne sont pas des hospitalisations en réanimation, qui grèvent le pronostic vital : il s'agit essentiellement d'atteintes oculaires, de kératites, d'atteintes rectales ou de surinfections bactériennes, lesquelles sont, sur la zone d'endémie, la principale cause de gravité, voire de décès, du fait d'un accès aux soins limité et d'un accès aux antibiotiques parfois restreint.

M. Bruno Coignard, directeur des maladies infectieuses de Santé publique France. – Je vais faire un point de situation épidémiologique, en m'appuyant sur un diaporama.

L'alerte initiale date de mai 2022. Elle a été émise par les autorités sanitaires de Grande-Bretagne, en vertu d'un système européen qui permet aux États membres et à ce pays d'échanger des messages d'information sanitaire de manière rapide. Ce message a été reçu par la DGS et Santé publique France le samedi 14 mai. Il faisait état de deux cas confirmés, chez une mère et un nouveau-né, d'infections à *monkeypox*, et d'un cas index, le conjoint. Surtout, ces personnes n'avaient pas voyagé ou été en contact avec des voyageurs. Ces cas dataient des 12 et 13 mai.

En date du 14 mai, les Britanniques rapportaient aussi quatre cas confirmés chez des hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes, qui n'avaient pas non plus voyagé ou été en contact avec des voyageurs. Cela plaide donc très fortement en faveur d'une transmission autochtone sur le territoire britannique.

Ce message a été bien reçu par nos collègues de la DGS et par nous-mêmes. Nous avons tenu une première réunion le lundi suivant pour analyser ce signal atypique – les notifications précédentes concernaient toutes des importations, les malades ayant voyagé en Afrique.

Dans un second temps, le Portugal a aussi confirmé ses premiers cas. Au départ, il faisait état de syndromes infectieux similaires avec des lésions cutanées chez des homosexuels masculins, sans diagnostic étiologique – ils ont recherché la présence de *monkeypox* à la suite de l’alerte britannique.

Nous avons donc mis en place dès le 17 mai une surveillance renforcée : en plus de la déclaration obligatoire pour tous les orthopoxvirus, dont la variole, nous avons mis en place une définition de cas spécifique et une conduite à tenir, pour diffusion aux cliniciens qui déclarent ensuite ces cas et aux laboratoires.

Le premier cas français a été déclaré, après diagnostic au Centre national de référence (CNR), le 19 mai.

Le 4 juillet, l’Organisation mondiale de la santé (OMS), sur la base des données remontées par les pays, avait recensé plus de 6 000 cas, une très grande majorité d’entre eux – 4 920 – dans la région Europe. Selon l’inventaire du nombre de cas en Europe, établi en date du 7 juillet, sur la base des données corrigées par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), les pays principalement concernés sont l’Espagne, l’Allemagne, la France, le Portugal, les Pays-Bas, l’Italie et la Belgique – je ne cite que les pays qui ont déclaré plus de 100 cas.

La courbe épidémique réalisée sur la base des mêmes données européennes montre une progression régulière. Il faut toutefois ne pas se fier à l’apparence de stabilisation, voire de décroissance au cours des dernières semaines : les délais de diagnostic sont, en moyenne, de sept jours. Par ailleurs, les délais de notification à l’ECDC peuvent varier suivant les pays. Les trois pays qui connaissent une hausse des nombres de cas sont la Grande-Bretagne, l’Espagne et l’Allemagne, qui ont des dynamiques un peu plus précoces et, surtout, beaucoup plus importantes qu’en France.

Le bilan que nous avons arrêté hier, mardi 12 juillet, à 14 heures, sur la base de nos données nationales – il sera mis en ligne après cette réunion – fait état de 912 cas confirmés recensés en France, dont 828 ont fait l’objet d’une investigation par nos équipes et celles des agences régionales de santé (ARS) et ont été décrits en date du 11 juillet.

Les adultes ont entre 19 et 84 ans, l’âge médian étant de 36 ans. Nous avons aussi 5 cas adultes féminins et 2 cas pédiatriques. Parmi les hommes dont l’orientation sexuelle est connue, 97 % sont des hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes et 75 % ont des relations multipartenaires, c’est-à-dire avec au moins deux partenaires rapportés dans les trois semaines précédant le début des symptômes. La plupart de ces malades ne sont pas capables d’identifier la personne qui les aurait contaminés.

S’agissant de la répartition géographique des 824 cas décrits au 11 juillet, l’essentiel – 517 – est diagnostiqué en région Île-de-France, mais le nombre de cas déclarés augmente de façon régulière en Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d’Azur (PACA), Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, sans doute aussi à la faveur des migrations estivales.

J’y insiste, les données des dernières semaines ne sont pas consolidées. Le délai de diagnostic médian est aujourd’hui de six jours ; il a beaucoup diminué. Quoi qu’il en soit, l’épidémie est encore active. La date de début des signes du premier cas était le 7 mai, et le dernier cas recensé dans ce bilan date du 7 juillet.

Pour ce qui concerne les principaux signes rapportés, 81 % des malades déclarent des éruptions génito-anales, 73 % une éruption sur une autre partie du corps, 78 % de la fièvre, 76 % des adénopathies et 37 % un mal de gorge ; 5 % sont immunodéprimés. Enfin, 211 malades, soit 26 %, sont séropositifs au VIH. Quant aux non-porteurs du VIH – au nombre de 403 –, soit 70 %, ils sont sous prophylaxie pré-exposition au VIH (PrEP).

Le délai médian de diagnostic est de six jours, mais il a diminué : il était de 13 jours en semaine 18, contre 4 jours aujourd’hui. Cela montre bien que l’accès aux tests est aujourd’hui beaucoup plus fluide qu’au tout début. Quelques hospitalisations ont été rapportées, comme l’a indiqué le professeur Xavier Lescure, pour la gestion de douleurs parfois intenses, quelques surinfections bactériennes et, parfois, des mesures d’isolement.

L’analyse est en cours. Je n’ai pas de données plus précises à ce stade, mais nous pourrions vous les communiquer ultérieurement. Aucun décès n’a été recensé parmi les cas français.

Pour conclure, les actions que Santé publique France mène aujourd’hui se déclinent sur plusieurs axes : surveillance-investigation ; contribution à l’expertise et lien avec la recherche, avec laquelle nous partageons nos données – nous avons des relations quotidiennes à l’échelon national avec les cliniciens, avec des équipes de recherche, notamment des modélisateurs, pour travailler sur la dynamique épidémique, avec l’ANRS | Maladies infectieuses émergentes sur certains projets de recherche. Nous partageons nos données à l’échelon européen, toutes nos données de surveillance nationale alimentant les travaux du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, mais aussi avec l’OMS.

L’appui aux décideurs est quotidien : nous transmettons chaque jour à la Direction générale de la santé, depuis le 19 mai, des données sur les cas.

Les analyses sur le suivi des contacts sont en cours, pour voir, notamment, quelles sont leurs caractéristiques. Enfin, Santé publique France, dans son établissement pharmaceutique, participe bien évidemment à la gestion du stock des doses de vaccins et d’antiviraux et aux schémas logistiques d’approvisionnement.

M. François Beck, directeur de la prévention et de la promotion de la santé de Santé publique France. – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais vous parler des mesures de prévention qui ont été prises par Santé publique France. Elles l’ont été dans une logique de continuum avec les données que le docteur Coignard vient de vous présenter. En effet, les différentes mesures de prévention visent à cibler des populations. Il est donc très important pour nous de voir comment l’épidémie évolue et, en particulier, comment les profils des personnes atteintes évoluent.

Pour ce faire, nous avons pu nous appuyer sur le dispositif Sexosafe, qui existait à Santé publique France depuis 2016. Ce dispositif est à la fois un dispositif digital et un dispositif de terrain, à destination des milieux fréquentés par la communauté LGBT. Dès le 20 mai, nous avons pu, grâce à ce dispositif, publier un premier post sur les réseaux sociaux. Nous avons ensuite mis en place une foire aux questions (FAQ). Le 27 mai, un article est paru sur le site sexosafe.fr pour expliquer ce que l’on savait à ce moment-là sur la variole du singe.

Puis, au fur et à mesure, nous avons mis à disposition des acteurs de terrain, des ARS, mais aussi des associations, notamment celles qui sont en contact avec les différents

lieux de consommation sexuelle, un certain nombre d'outils. Nous avons conçu des affiches, une fiche conseil dédiée aux personnels des établissements les plus concernés par la variole du singe, ainsi qu'un *flyer* pour diffusion dans les lieux de consommation sexuelle et, surtout, pour les marches des fiertés qui avaient lieu entre la fin du mois de mai et le début du mois de juillet dans de nombreuses grandes villes françaises. C'était très important. En parallèle, nous avons mené un certain nombre de campagnes sur les réseaux sociaux.

À partir de la mi-juin, nous sommes passés à une communication d'intensité plus forte, avec une campagne d'affichage plus soutenue dans les bars, restaurants et clubs *gay* ou *gay-friendly*, et une campagne digitale elle aussi plus intense. Celle-ci s'est appuyée sur les réseaux sociaux et les sites communautaires, notamment Komitid et Misterb&b, ainsi que sur les applications de rencontre, puisqu'il y avait là un fort enjeu – je pense, par exemple, à Hornet ou Grindr. Il y a ensuite eu un partenariat avec d'autres médias communautaires, notamment avec les radios Radio FG et G One Radio. Le cœur du message portait alors sur le repérage des symptômes, qui ont d'ailleurs pu évoluer au cours de l'épidémie, sur la conduite à tenir et sur la nécessité de faire appel à un professionnel de santé.

Le troisième temps de communication tournera autour du repérage des symptômes, mais aussi de la promotion de la vaccination depuis l'avis rendu par la Haute autorité de santé (HAS) et sur l'ouverture d'une ligne d'aide à distance, Monkeypox Info service. Nous poursuivons donc la campagne digitale, avec différentes adaptations.

Pour le terrain ont été conçus une affiche pour les lieux de vaccination, une nouvelle fiche conseil pour les personnels des lieux de convivialité, ainsi qu'un certain nombre de *flyers* évoquant la vaccination.

Pour ce qui concerne les populations autres que les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes, nous sommes également en train de travailler à des fiches pour le site internet Vaccination Info service, lequel est destiné à la fois aux professionnels de santé et au grand public.

En termes de performance, notre campagne a réussi à atteindre de nombreuses personnes de sa cible, puisque nous avons recensé plus de 200 000 clics sur les bannières qui pouvaient apparaître sur des sites ciblés – ce geste de l'internaute pour aller vers l'information que nous lui proposons constitue, du reste, un indicateur très intéressant. Nous nous sommes appuyés sur plus de 300 établissements, ce qui a représenté à peu près un million d'occasions de voir les affiches que nous diffusons. Nous disposons d'un certain nombre d'autres indicateurs, sur lesquels je pourrai revenir.

Pour terminer, j'évoquerai Monkeypox Info service : cette ligne est ouverte tous les jours, de 8 heures à 23 heures, depuis aujourd'hui. C'est un dispositif extrêmement intéressant pour compléter toutes nos autres actions de prévention, puisqu'il permet aux personnes inquiètes d'avoir un interlocuteur tout de suite.

M. Clément Lazarus, adjoint à la sous-directrice veille et sécurité sanitaire, représentant de la Direction générale de la santé. – Pour ma part, je vous présenterai ce qu'a fait la Direction générale de la santé depuis le lancement de l'alerte, l'esprit dans lequel elle travaille et les perspectives en termes de gestion.

Au préalable, je précise que la maladie, si elle s'appelle la variole du singe, n'est qu'un cousin de la variole. Elle a en outre peu à voir avec le singe. Elle a été découverte chez

le singe, cet animal pouvant être hôte de cette maladie, mais le réservoir animal, ce sont plutôt les petits rongeurs. Sur ce sujet, nous travaillons avec l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et les autorités vétérinaires.

Je précise par ailleurs que la variole du singe n'est pas une maladie des hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes (HSH). Si l'épidémie dans les pays de l'hémisphère Nord et en Europe est actuellement centrée sur cette communauté, elle peut se diffuser au-delà de ce cercle. Il faut le dire de manière très claire.

Nous avons l'habitude de voir ces dernières années des cas importés depuis les zones d'endémie, vers les USA, vers le Royaume-Uni, compte tenu de ses liens avec le Nigeria, vers Israël en 2018, Singapour en 2019. La fréquence des événements d'introduction est désormais plus importante, compte tenu de l'augmentation du trafic aérien mondial. Nous n'avons pas encore vu de circulations actives à large échelle, comme c'est le cas en France depuis le 19 mai.

Après la découverte de ce premier cas, nous avons mis en place une stratégie autour du risque épidémique et biologique (REB). Il s'agit d'une stratégie d'endiguement des premiers cas d'une maladie qui ne circule pas de manière autochtone dans notre pays.

La conduite à tenir consiste à mettre à l'isolement les cas durant 21 jours, à réaliser des investigations en aval pour trouver d'éventuels cas secondaires et en amont pour identifier les lieux et les circonstances de contamination, éventuellement pour les documenter et mettre en place des actions.

Il faut également avertir les cliniciens, *via* les MARS et les DGS-Urgent, mais aussi *via* la Coordination opérationnelle – Risque épidémique et biologique (COREB). Il s'agit d'une phase d'alerte et de sensibilisation. Peu de spécialistes en France ayant eu à connaître cette maladie, les médecins peuvent passer à côté du diagnostic. Un travail iconographique a également été réalisé pour permettre aux populations les plus ciblées de reconnaître les lésions.

On a mis assez rapidement en place une vaccination post-exposition des cas à risques. Alors que le premier cas a été identifié le 19 mai, que la Haute Autorité de santé a publié son avis le 24, nous avons pris un arrêté sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, car le vaccin américain bénéficie d'une autorisation de mise sur le marché aux États-Unis contre le *monkeypox*, mais pas en Europe. L'avis de la HAS a été complété le 20 juin pour préciser les indications chez les enfants et les personnes ayant été immunisées contre la variole lorsqu'elles étaient jeunes. Depuis le début de la vaccination, plus de 1 000 injections ont été réalisées.

Nous avons saisi plusieurs fois le Haut Conseil de la santé publique afin qu'il nous aide à élaborer et à diffuser des recommandations sur la conduite à tenir face aux cas et aux sujets contacts et aux personnes ayant un risque de développer une forme grave, sur les mesures de prévention et les gestes barrières spécifiques, et ce en concertation avec les associations.

La documentation des cas effectuée a permis de constater une circulation particulière chez les HSH multipartenaires, une localisation assez spécifique des lésions et les circonstances de transmission, très majoritairement des contacts très rapprochés.

La variole du singe n'est pas une maladie sexuellement transmissible au sens strict du terme, mais elle s'en approche.

L'enjeu est donc de passer à une gestion infectiologique classique, avec une forte composante de santé sexuelle et reproductive.

La prise en charge des cas était au départ centrée sur les établissements de santé de référence et les établissements habilités par les ARS pour la gestion du risque épidémique et biologique. La prise en charge a ensuite été ouverte à l'ensemble des services de maladie infectieuse. On commence à ouvrir la prise en charge en ville, dans les centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic (CeGIDD), qui sont des centres dédiés à la santé sexuelle. Le premier réflexe doit être de consulter son médecin traitant, mais le 15 est aussi fait pour orienter les patients.

Les cliniciens ayant constaté que les lésions sont horriblement douloureuses, nous avons saisi les sociétés savantes compétentes afin d'envisager une prise en charge spécifique de la douleur. Nous sommes en attente de leur retour.

Maintenant que nous avons un tableau de la situation, nous n'avons plus besoin de documenter tous les cas et de tester tout le monde lorsque le diagnostic clinique est évident et que les diagnostics différentiels, notamment les IST, sont éliminés.

Cette maladie étant proche de la variole, les laboratoires ont besoin d'une autorisation particulière pour détenir ce type de prélèvement. L'ensemble des laboratoires P3 hospitaliers vont désormais pouvoir les traiter. Le Centre national de référence les assiste dans le déploiement de la technique de diagnostic. Selon la Société française de microbiologie, il est préférable d'en rester au niveau P3 compte tenu de la pathogénicité de cet agent. Toutefois, dans certains territoires ou certaines situations, il est possible d'autoriser les laboratoires de niveau P2 +. Nous travaillons sur cette question.

Nous travaillons d'ores et déjà avec l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) afin d'identifier les fabricants de tests rapides d'orientation diagnostique (TROD) et d'évaluer les performances de ces tests. S'il était possible d'en mettre à la disposition des CeGIDD, cela faciliterait les diagnostics.

J'en viens à la vaccination préventive. Nous avons saisi la Haute Autorité de santé le 1^{er} juillet, qui a rendu son avis le 8 juillet. La vaccination est recommandée dans trois indications principales : pour les HSH multipartenaires et les personnes trans multipartenaires, les gérants de lieux de convivialité avec consommation sexuelle, les personnes en situation de prostitution. La HAS a indiqué qu'elle ne retenait pas les soignants, mais que la vaccination de ceux qui sont particulièrement exposés était possible au cas par cas. Cette indication ne se fait pas au détriment de la vaccination post-exposition. La vaccination post-exposition est prioritaire sur la vaccination préventive.

Dès le 8 juillet, les ARS ont reçu l'avis de la HAS. Elles travaillent depuis à l'élargissement des centres de vaccination. Nous avons travaillé avec Santé publique France et l'ANSM pour organiser le schéma logistique et lever l'ensemble des freins techniques, notamment en ce qui concerne les conditions de conservation et de transport des vaccins.

Le dimanche 10 juillet, un nouvel arrêté a été publié afin de lever l'ensemble des freins réglementaires qui nous gênaient pour déployer la vaccination. Il n'est plus besoin de

faire de rétrocession nominative depuis une pharmacie hospitalière pour vacciner, par exemple, dans les CeGIDD. Le vaccin ne figurant pas dans le calendrier vaccinal, les centres de vaccination ne pouvaient pas vacciner avec ce type de vaccin. Nous avons rappelé que les infirmiers pouvaient réaliser l'injection sur prescription médicale.

Aujourd'hui, plus de soixante-dix centres sont référencés, sur les sites des ARS et sur le site www.sante.fr/monkeypox. Les prises de rendez-vous ont débuté. Nous arriverons à une vitesse de croisière assez rapidement.

Je souligne que nous faisons partie des premiers pays à faire une vaccination préventive, avec le Royaume-Uni, le Canada et l'Allemagne. Il nous a fallu redimensionner les stocks prépositionnés dans les régions et nous travaillons sur la consolidation des circuits d'approvisionnement.

Je sais que vous allez m'interroger sur les stocks. Aussi, je vous indique d'emblée que le capacitaire et la composition du stock sont couverts par le secret-défense.

Mes collègues de Santé publique France ont beaucoup parlé de la communication, mais j'insiste sur le fait que nous avons un dialogue hebdomadaire et de qualité avec les associations, sur ce que nous faisons et sur les remontées du terrain. Un numéro vert – 0801 90 80 69 – est ouvert depuis aujourd'hui.

Vous le voyez, nous avons fait beaucoup de choses dans un temps restreint. Je rappelle que l'alerte a été lancée voilà un mois et demi.

Enfin, je tiens ici à rendre hommage aux équipes qui travaillent avec moi sur ce sujet. Elles sont totalement mobilisées, tard le soir, y compris le week-end. Soyez assurés que nous sommes totalement déterminés à lutter contre cette nouvelle épidémie. J'espère que tout ce que nous avons appris durant la crise de la covid nous servira pour gérer cette épidémie au mieux.

Mme Corinne Imbert. – Alors que le nombre de cas recensés est assez modeste, craignez-vous un emballement et une augmentation du taux de mortalité ? Craignez-vous que l'on puisse atteindre le taux de 10 % de l'Afrique de l'Ouest ?

Estimez-vous qu'il existe des cas asymptomatiques et non ou mal dépistés ? Quelles mesures sont prises pour favoriser le dépistage, en plus des TROD ?

Comment expliquer le petit décalage de la mise en place de la vaccination par rapport aux autres pays comme le Canada ou l'Allemagne ?

Nous avons bien entendu que les stocks sont couverts par le secret-défense, mais permettez-nous de vous interroger sur le stock dit « suffisant ». Vous dites que la vaccination post-exposition doit rester prioritaire, ce qui signifie qu'il va falloir gérer des stocks. La Haute Autorité de santé recommande deux injections à 28 jours d'intervalle, ce délai pouvant atteindre quelques semaines. Ce délai est-il une façon de gérer les stocks ?

L'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) aurait passé des commandes de vaccins. La France bénéficiera-t-elle de ces commandes groupées ou a-t-elle passé des commandes parallèles ?

Pouvez-vous nous donner des informations sur l'efficacité et l'innocuité des vaccins ?

Le démarrage de la vaccination en Île-de-France semble difficile. Est-ce un problème de logistique ou un problème de stocks ? À quelle date les vaccinations seront-elles possibles dans les régions ?

Mme Florence Lassarade. – Existe-t-il un protocole pour la femme enceinte porteuse de lésions génitales ? Faut-il pratiquer systématiquement une césarienne ?

Quel est le délai d'efficacité de la vaccination ? Peut-on envisager la vaccination de la femme enceinte ?

Enfin, le vaccin contre le papillomavirus se diffuse-t-il ? Ce vaccin n'a-t-il pas été victime de l'épidémie de covid ?

M. Bernard Jomier. – Le discours de la Direction générale de la santé ne correspond pas exactement au déroulement des faits. Vous avez rappelé que le premier avis de la Haute Autorité de santé datait de la fin mai, date à laquelle l'Allemagne commandait 240 000 vaccins. Pour le moment, nous n'avons aucune réponse aux questions sur les commandes de vaccins. Nous sommes en retard par rapport aux autres grands pays concernés, comme d'habitude !

Pour évaluer la situation, nous avons besoin des prévisions des épidémiologistes. Or nous n'en avons pas. Les facteurs d'incertitude rendent-ils les prévisions trop complexes ?

Combien de vaccins sont disponibles pour la population générale ? On ne peut pas nous opposer le secret-défense sur le nombre de vaccins disponibles pour la population générale. Cela n'a rien à voir avec la sécurité nationale !

Quand avez-vous commandé des vaccins ? En quelle quantité ?

Un travail d'information a été fait avec un certain nombre d'associations, notamment communautaires, mais pourriez-vous nous en dire plus sur le dispositif d'information de la population ?

M. Xavier Lescure. – Je ne pense pas que le taux de mortalité dans notre pays atteigne 10 %, comme en Afrique de l'Ouest, où il est difficile d'estimer la létalité précise de la maladie. Santé publique France n'a pas recensé de décès dans les pays de la zone Nord, alors que 7 000 ou 8 000 cas sont documentés. Les patients touchés chez nous ne présentent pas de risques de développer une forme grave.

Cette réponse pourrait différer si l'épidémie se diffusait chez des personnes à risques de forme grave – les enfants, les femmes enceintes et les personnes immunodéprimées. Pour ces raisons, nous voulons éviter la diffusion de la maladie au-delà de la communauté actuelle.

Les circuits de dépistage et de diagnostic se mettent en place progressivement. L'offre au début était centrée sur les établissements de santé de référence, ce qui a provoqué un engorgement assez rapide, les cas étant surtout recensés en Île-de-France. Le déploiement d'autres centres a permis de réduire le délai de diagnostic. Enfin, aujourd'hui, un diagnostic est possible avec une approche clinique par des équipes expérimentées.

D'un point de vue sanitaire, nous ne sommes pas très inquiets, d'une part parce que la transmission interhumaine est très faible, d'autre part parce que nous disposons d'outils thérapeutiques curatifs, de traitements antiviraux dont l'efficacité semble assez puissante et la tolérance correcte. Je ne pense pas qu'il faille craindre une diffusion dans la population générale dans des proportions inquiétantes.

Pour les enfants, le tecovirimat est indiqué à partir de 13 kilogrammes de poids corporel, soit environ l'âge de 2 ans. Le brincidofovir est indiqué dès la naissance. Chez la femme enceinte, on peut utiliser les immunoglobulines.

Nous disposons de peu de données sur l'efficacité du vaccin antivariolique classique sur le *monkeypox*, mais elle est estimée à 85 %. On sait que la mémoire de la vaccination est stable et perdure longtemps.

M. Bruno Coignard. – La question des cas asymptomatiques n'est pas résolue pour l'instant. Nos collègues belges ont fait état de trois cas asymptomatiques ou paucisymptomatiques, mais on ne sait même pas si ces personnes étaient contagieuses. La recherche se poursuit sur ce sujet.

Nos collègues britanniques ont publié le 8 juillet un *technical briefing* dont les conclusions étaient très prudentes. Ils ne savent pas si nous sommes sur un plateau ou si le nombre de cas va encore augmenter. Le CDC effectue aussi des travaux de modélisation pour évaluer les stratégies de prévention, notamment vaccinales, mais il ne fait pas de projections. Nous devrions disposer de projections nationales dans un proche avenir, en tout cas je l'espère. J'attends les résultats des travaux des équipes de recherche avec qui nous collaborons sur ce sujet.

L'épidémie au Royaume-Uni a démarré avant la nôtre. Le premier cas en France date du 19 mai. Nous avons interrogé les données de surveillance syndromiques des services d'urgence et des services hospitaliers de manière rétrospective et nous n'avons pas identifié de cas de *monkeypox* avant le premier cas du 19 mai. En revanche, nous avons identifié une épidémie de varicelle ! L'épidémie en France est en outre de moindre intensité que celle qui est observée en Grande-Bretagne, en Allemagne ou en Espagne.

Pour éviter les sous-diagnostics, nous avons fait un gros travail d'information des cliniciens. Il faut également sensibiliser les patients afin qu'ils consultent. Si un patient ne consulte pas, on ne peut pas avoir connaissance de son cas.

M. Clément Lazarus. – Pour faciliter le diagnostic et le dépistage, les prélèvements peuvent être effectués par tous les laboratoires de biologie médicale, y compris en ville. Nous travaillons avec l'ANSM pour assouplir la réglementation applicable pour traiter et conserver les échantillons. Les laboratoires P3 de ville peuvent désormais les traiter. Il est envisageable d'aller plus loin là où il n'y a pas de laboratoire de niveau P3 afin de faciliter l'accès au diagnostic dans les territoires qui en auraient besoin. Il faut toutefois veiller à ne pas mettre en danger les personnels des laboratoires.

Les TROD ne sont pas encore accessibles sur le marché. Il nous faut trouver les fournisseurs et évaluer, dans le cadre d'un protocole de recherche, leurs performances.

Je précise que l'avis du 20 mai de la HAS, rendu public le 24 mai, ne traite que de la vaccination post-exposition, non de la vaccination préventive.

Ce qui est couvert par le secret-défense, je l'ai dit, c'est le capacitaire et la composition du stock dans le cadre du plan variole piloté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Ce que je peux vous dire, c'est qu'on a un stock suffisant de vaccins contre la variole et pour engager la vaccination préventive et post-exposition.

La priorisation faite par la HAS est bien de nature médicale. Il est logique de prioriser les personnes ayant eu un contact à risque et présentant un risque immédiat de développer la maladie, avant la population présentant un risque potentiel.

Les stocks sont suffisants pour traiter ces indications. Des commandes complémentaires ont été passées aussitôt l'alerte lancée. Les livraisons ont eu lieu, d'autres sont programmées en août, en septembre et à la fin de l'année.

Nous avons destocké plusieurs milliers de doses des stocks stratégiques, notamment en Île-de-France. Plusieurs milliers de doses vont l'être à brève échéance. Les doses arrivent sur le terrain.

La pharmacovigilance relève de l'ANSM. Nous suivons la question avec Santé publique France, les vaccins étant destockés du stock stratégique de Santé publique France.

Les délais entre les deux doses de vaccin sont indicatifs et ne posent pas de problème médical. Ils offrent pour nous une souplesse logistique, mais comme pour n'importe quel autre vaccin.

Mme Catherine Deroche. – Vous dites que les stocks sont suffisants, mais avez-vous évalué la cible ?

M. Xavier Lescure. – Des chercheurs en sciences sociales ont des données assez précises. Au total, 120 000 personnes seraient concernées.

Mme Catherine Deroche. – Le fait de cibler certaines personnes ne risque-t-il pas de nous faire passer à côté de cas ? En outre, ce ciblage a un côté stigmatisant. Comment traitez-vous cet aspect en termes de communication ?

M. Bruno Coignard. – Nous avons bien caractérisé aujourd'hui la principale population à risque, les HSH multipartenaires, mais nous restons vigilants afin de détecter d'éventuelles modifications, notamment l'apparition de cas chez des femmes, des enfants ou des travailleurs du sexe par exemple.

Mme Laurence Cohen. – On a l'impression que vous maîtrisez tout, que vous avez tout anticipé, mais on ne dispose d'aucun chiffre. Nous sommes obligés de vous croire sur parole !

Il ne me semble pas que l'argument du secret-défense ait été invoqué dans le cadre de la pandémie de covid. Pourquoi l'invoquer pour cette épidémie ?

Vous avez dit que la variole du singe n'est pas une IST, mais qu'elle s'en rapprochait. Pourriez-vous nous donner des précisions ?

Aujourd'hui, soixante-dix centres de vaccination sont ouverts, mais disposeront-ils des doses nécessaires ?

La France est-elle en capacité de produire les vaccins ? Quels laboratoires les fabriqueront ?

Mme Véronique Guillotin. – Faisons-nous face à une endémie, une épidémie ou surveille-t-on uniquement des cas sporadiques ?

La maladie est transmise par le rongeur à l'homme. Cela suppose-t-il une morsure ? Des mesures de prévention pour les métiers exposés aux rongeurs ? La transmission interhumaine se fait-elle par contact ou par les sécrétions génitales ? S'agit-il d'une IST ? Faut-il prévoir une prévention spécifique ?

Mme Mélanie Vogel. – J'ai moi aussi du mal à comprendre l'argument du secret-défense. On ne vous demande pas combien de vaccins sont stockés pour nous protéger d'une éventuelle attaque biologique qui mettrait en péril la sécurité nationale ! J'espère d'ailleurs que les vaccins utilisés ne réduisent pas nos capacités à nous défendre en cas de guerre biologique...

Pourriez-vous nous dire combien de doses vont être destockées dans les semaines et les mois à venir ? Le problème, c'est qu'il n'y a pas de rendez-vous disponibles dans les centres de vaccination. Si ce n'est pas un problème de stocks, comment expliquer cette situation ? À quelle échéance le problème sera-t-il résolu ?

Pourquoi la-France ne participe-t-elle pas aux achats groupés à l'échelle européenne ? Est-ce que cela a un rapport avec nos difficultés à assurer la vaccination ?

Quel est le niveau de protection contre la variole du singe des personnes qui ont été vaccinées contre la variole avant 1984 ?

Comment gérez-vous les contacts avec les patients à l'isolement, mais qui ne sont pas hospitalisés ?

Enfin, cette maladie n'est pas à proprement parler une IST, mais elle touche une communauté en particulier. Je m'inquiète des risques de stigmatisation. Une communication est-elle prévue sur ce sujet pour éviter des violences et des attaques contre cette communauté ?

M. Bruno Coignard. – Une IST *stricto sensu* est liée à un agent pathogène retrouvé dans les sécrétions génitales. Quelques publications font état de la présence d'ADN viral dans le sperme, mais s'agit-il pour autant d'un virus infectieux ? Cela reste à prouver. La définition de l'Organisation mondiale de la santé est plus large : est considérée comme une IST toute infection qui se transmet lors de rapports sexuels non protégés, c'est-à-dire non protégés par un préservatif externe ou interne.

Si on qualifie le *monkeypox* d'IST, on va laisser penser que le port d'un préservatif protège de la maladie, ce qui n'est pas le cas. C'est une infection qui se transmet principalement par des contacts directs, de peau à peau, avec un patient porteur de lésions.

Ni le CDC ni l'OMS ne considèrent l'infection à *monkeypox* comme une IST, mais nous sommes tous d'accord sur le fait qu'elle peut se transmettre lors de rapports intimes entre personnes. De ce fait, ce n'est pas une maladie spécifique de la communauté homosexuelle masculine, même si elle est la principale population à risque. Nous restons

vigilants sur la détection de cas qui se transmettraient dans les mêmes circonstances, mais dans d'autres populations.

Il s'agit clairement d'une épidémie, qui se concentre dans la population homosexuelle masculine, avec de rares cas chez des femmes et des enfants.

M. Clément Lazarus. – Le stock de vaccins antivarioliques a été constitué dans le cadre du plan national de réponse à une menace de variole, dit plan variole, piloté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Le secret appartient donc à ce dernier. La divulgation d'informations couvertes par le secret-défense est punie de cinq à sept ans d'emprisonnement et de 75 000 à 100 000 euros d'amende.

Les vaccins de ce stock peuvent être utilisés, s'agissant du vaccin de troisième génération, contre le *monkeypox*. C'est ce que nous faisons. Nous les utilisons donc pour une autre indication que leur indication initiale. À ce stade, le stock est toujours couvert par le secret. Nous avons déstocké 7 500 doses et nous en déploierons 5 000 supplémentaires la semaine prochaine et la suivante. Nous poursuivrons cette démarche en fonction des besoins remontés par les ARS et au fur et à mesure des ouvertures des centres de vaccination. Nous organisons le schéma logistique associé en lien avec Santé publique France.

Nous rencontrons cependant des contraintes calendaires, cette semaine étant celle du 14 juillet, ainsi que des difficultés liées au manque de ressources humaines nécessaires pour la vaccination. Nous essayons néanmoins de monter en charge collectivement pour proposer une offre de vaccination satisfaisante et permettre aux personnes qui le souhaitent de se faire vacciner.

Il existait donc bel et bien des stocks de vaccins. En outre, plusieurs commandes ont été passées dès le début de l'alerte. Une livraison est arrivée et d'autres sont programmées. D'autres commandes sont à l'étude.

S'agissant de la commande européenne, la priorité a été donnée dans ce cadre aux pays dépourvus de stocks. La France disposant d'un stock, l'idée a été de faire preuve de solidarité à l'égard de nos partenaires européens. Nous nous efforçons, de manière générale, d'agir de façon pragmatique dans un cadre européen coordonné.

Selon un récent avis de la Haute autorité de santé, une seule dose de vaccin est nécessaire en cas d'antécédent de vaccination contre la variole. Toutefois, plus l'ancienneté de cette vaccination est importante, moins le niveau de protection associé est grand.

Des hospitalisations peuvent par ailleurs être décidées pour accompagner les personnes placées à l'isolement. Lorsqu'elles ont connaissance du cas d'une personne ayant du mal à s'isoler, les agences régionales de santé peuvent se charger de son suivi, en l'appelant plusieurs fois dans la semaine. Cette démarche doit être poursuivie, car un isolement de 21 jours est difficile à supporter. Ce paramètre est pris en compte et nous devons continuer à travailler sur ce point.

Le laboratoire concepteur du seul vaccin déjà homologué spécifiquement contre la variole du singe s'appelle Bavarian Nordic. Il s'agit d'un laboratoire danois doté de filiales en Allemagne, en Suisse et aux États-Unis. Ce vaccin est monodose et sa conservation comme son transport requièrent des températures spécifiques : – 80 °C pour le stockage et – 20 °C pour le transport. Nous ne pouvons nous abstraire du résumé des caractéristiques du produit

(RCP) du fabricant. Nous étudions néanmoins, en lien avec Santé publique France et l'ANSM, toutes les marges de facilitation possibles en la matière.

M. François Beck. – Santé publique France a été très sensible, dès le début de l'épidémie, à la question des discriminations possibles à l'égard de la population LGBT. Les associations LGBT, avec lesquelles nous travaillons depuis longtemps sur le terrain, considèrent le site www.sexosafe.fr comme une référence.

Nous avons ciblé cette population dans notre communication, mais sans jamais l'évoquer, pour limiter au maximum les amalgames. De manière générale, notre objectif est de faire évoluer dans le bon sens les recommandations adressées à l'ensemble de la population.

M. Xavier Lescure. – Certains centres de vaccination référencés ne sont pas encore activés. La période est en effet compliquée pour lancer de nouvelles activités. Les centres de vaccination ont donc suscité de nombreuses déceptions, malgré la bonne volonté déployée par tous. De nombreuses personnes ont obtenu un rendez-vous à une date trop éloignée de celle qu'elles espéraient pour pouvoir passer un été festif.

De plus, nous rencontrons beaucoup de difficultés sur le terrain pour traiter en priorité la post-exposition, notamment pour les prises de rendez-vous effectuées sur le site Doctolib.

Par ailleurs, comme le soulignait Clément Lazarus, sans disposer de toutes les preuves nécessaires, nous avons un faisceau d'éléments sur la base duquel nous pouvons considérer, de façon pragmatique, qu'il est possible de parler d'IST. Les Anglais recommandent d'ailleurs le port du préservatif jusqu'à huit semaines après l'infection, et le virus a été détecté dans le liquide séminal. Il s'agit d'un virus très solide, que les virologues estiment infectant, et sa sémiologie semble indiquer une transmission par les rapports sexuels, au-delà des seuls contacts intimes au niveau cutané.

Il existe deux laboratoires focalisés sur la variole du singe, un danois et l'autre américain.

S'agissant du niveau de protection de la population, plusieurs études non publiées, notamment de séroprévalence, du laboratoire des virus émergents de Marseille indiquent qu'il s'établit aux alentours de 10 % en France. Ce pourcentage correspond à la proportion de personnes de plus de 50 ans qui ont été vaccinées contre la variole. Il existe donc une population cible non immune importante sur notre territoire.

Les difficultés rencontrées dans le cadre de l'isolement se constatent par ailleurs sur le terrain. Les difficultés liées au *contact tracing* accentuent la pertinence d'une vaccination en pré-exposition, pour essayer de contenir la dynamique du virus.

Enfin, s'agissant de la recherche sur la maladie, une cohorte européenne permettra prochainement de retracer son histoire naturelle en dehors de la zone d'endémie. Des discussions sont également en cours au plus haut niveau des organisations non gouvernementales (ONG) en vue de la programmation d'essais cliniques multi-pays.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci à tous.

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

La réunion est close à 12 h 50.

Mardi 19 juillet 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

**Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat
- Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de
l'insertion**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat que nous examinerons en commission le lundi 25 juillet prochain à 18 heures, si l'Assemblée nationale veut bien nous le transmettre selon le calendrier prévu.

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

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion à distance.

Monsieur le ministre, je vais vous laisser la parole pour présenter les articles 1^{er} à 5 de ce texte composite, notre commission étant également saisie sur le sujet de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que sur l'article 15 relatif à la réembauche en contrat à durée déterminée des salariés de centrales à charbon.

Permettez-moi de regretter une nouvelle fois que le Gouvernement n'ait pas jugé utile de présenter un collectif social, ce qui nous aurait permis de percevoir plus clairement les effets de ce texte sur les comptes sociaux plutôt que de « communier » collectivement dans la joie de distribuer du pouvoir d'achat, avant d'examiner à l'automne prochain les comptes de la sécurité sociale et de déplorer qu'ils sont en déficit alors qu'il manque de l'argent pour l'hôpital et pour la dépendance.

M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion. – Le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat est examiné actuellement à l'Assemblée nationale. Je forme le vœu que ce texte puisse être transmis au Sénat dans les délais prévus, pour faciliter le travail parlementaire ; j'espère que son examen sera plus rapide que ce que nous pouvons craindre au vu du débat sur les premiers amendements.

La question du pouvoir d'achat est centrale dans le débat politique et pour la vie quotidienne de nos concitoyens.

Au cours du premier quinquennat, nous avons pris des mesures de baisse d'impôts, à hauteur de 25 milliards d'euros pour les ménages, de revalorisation de l'AAH, du minimum vieillesse et de la prime d'activité, qui sont intervenues entre 2018 et 2022. Le

pouvoir d'achat a davantage augmenté durant cette période que lors des deux quinquennats précédents, à hauteur de presque 1 % par an, ce qui représente une hausse, en moyenne et par an, de 300 euros pour chaque Français. Ces résultats sont un acquis mais ne suffisent pas.

Nous sommes confrontés aujourd'hui au retour de l'inflation, laquelle est exogène. Elle peut être qualifiée d'« inflation importée » car elle s'explique par l'augmentation très forte des prix de l'énergie. Cette inflation, plus importante que celle que nous avons connue depuis 1985, pourrait, selon l'Insee, atteindre et même dépasser 6 % en 2022.

À cet égard, nous avons mis en place des mécanismes de protection des Français contre cette inflation : ristourne de 18 centimes par litre de carburant ; bouclier tarifaire sur l'énergie et le gaz, que nous proposons de prolonger au moins jusqu'à la fin de l'année ; ou encore indemnité inflation, versée à plus de 38 millions de Français il y a quelques mois. De ce fait, notre pays connaît le taux d'inflation le plus bas de la zone euro, à l'exception de Malte.

Le texte que présente le Gouvernement aborde des questions liées à la vie économique, d'autres relatives à l'énergie, d'autres encore au revenu du travail et à la manière d'encourager un meilleur partage de la richesse produite dans les entreprises. De plus, un certain nombre de mesures annoncées relèvent du champ réglementaire. C'est le cas de l'indemnité carburant pour les travailleurs et les gros rouleurs, de l'aide exceptionnelle de solidarité dont bénéficieront à la rentrée 14 millions de personnes, ou encore de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique.

Pour ce qui relève du champ législatif, nous avons voulu inscrire dans le texte des mesures visant à valoriser le travail, comme la diminution des cotisations des travailleurs indépendants et le renforcement des dispositifs de partage de la valeur, en veillant à ce que les différentes branches professionnelles revalorisent les minima de branche.

Au titre des articles 1^{er} à 5, nous proposons plusieurs séries de mesures favorisant le partage de la valeur ajoutée.

L'article 1^{er} contient en réalité deux dispositifs. Premier dispositif : la reconduction jusqu'à la fin de 2023 de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), dite « prime Macron », avec un triplement des plafonds, lesquels passent de 1 000 et 2 000 euros à 3 000 et 6 000 euros, en conservant les mêmes modalités pour le passage du premier plafond au second – par exemple, dans les entreprises de moins de 50 salariés, la nécessité d'avoir un accord d'intéressement ou de participation. Une nouveauté est prévue, qui a fait l'objet d'un amendement adopté par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, avec le soutien du Gouvernement, à savoir la possibilité de verser cette prime de manière fractionnée. Je précise que le fractionnement ne peut pas prendre la forme d'une mensualisation, afin d'éviter les effets d'éviction du salaire par la prime. Il ne s'agit pas de créer plusieurs primes exceptionnelles de pouvoir d'achat par an dans la même entreprise, et la décision doit rester annuelle. Il s'agit d'aider, *via* ce fractionnement, les entreprises qui auraient moins de trésorerie à verser la prime.

Le second dispositif, la prime de partage de la valeur (PPV), sera pérenne et pourra concerner les salariés gagnant plus de trois SMIC. Sa particularité par rapport à la PEPA est l'assujettissement au régime fiscal et social de l'intéressement, mais avec une plus

grande facilité dans la détermination du montant, à un rythme annuel, par l'entreprise au profit des salariés.

Une autre série de mesures visant à favoriser le partage de la valeur ajoutée prévoit la simplification des accords d'intéressement.

Nous proposons ainsi de rendre possible la mise en place d'un accord d'intéressement par décision unilatérale dans les entreprises de moins de 50 salariés – cette mesure était jusqu'à présent réservée aux entreprises de moins de 11 salariés –, d'étendre cette possibilité au renouvellement des accords d'intéressement, et de simplifier le régime administratif des accords d'intéressement en supprimant le contrôle *a priori* pour se concentrer sur des contrôles *a posteriori* « au fil de l'eau ».

J'en viens à la question des travailleurs indépendants.

Le présent projet de loi prévoit une diminution des cotisations maladie payées par les travailleurs indépendants, avec une exonération totale au niveau du SMIC – autour de 40 % du plafond de la sécurité sociale – et dégressive jusqu'à 1,5 SMIC – 60 % du plafond de la sécurité sociale. Cette mesure, dont le coût total sera de 320 millions d'euros pour la sécurité sociale – un coût que l'État s'engage à compenser –, bénéficiera à 80 % des indépendants : artisans, commerçants, exploitants agricoles. Elle permettra aux travailleurs indépendants qui se rémunèrent au SMIC de bénéficier d'un gain de pouvoir d'achat de 550 euros.

À l'article 4, nous proposons des mesures pour inciter les branches professionnelles à maintenir des minima conventionnels au moins égaux au niveau du SMIC.

Les revalorisations automatiques du SMIC prévues par la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail ont conduit à ce que le SMIC augmente, à date, de 5,9 % sur les neuf derniers mois. Les derniers chiffres de l'inflation par l'Insee indiquent qu'une nouvelle revalorisation automatique de 2,01 % aura lieu au 1^{er} août. Ainsi, de manière cumulée, la revalorisation du SMIC atteindra 8 % sur les douze mois glissants. Il s'agit d'un dispositif protecteur du pouvoir d'achat des salariés payés au SMIC, qui a une conséquence : un certain nombre de branches professionnelles affichent des minima conventionnels inférieurs du SMIC, dès lors que celui-ci augmente dans des proportions aussi importantes que celles que nous connaissons depuis douze mois.

Au 1^{er} mai dernier, lors de la dernière revalorisation du SMIC, 145 branches, sur les 171 qui font l'objet d'une observation attentive par la direction générale du travail (DGT), présentaient au moins un niveau de rémunération inférieur au SMIC. À ce jour, 99 branches ont un niveau de rémunération inférieur au SMIC : plus de 40 branches ont donc commencé le travail de régularisation ; quant aux autres branches, elles poursuivent le travail de négociation sur les rémunérations. Nous proposons d'ouvrir des possibilités de restructuration des branches, afin d'inciter celles-ci à faire ce travail, en ajoutant aux critères pour engager une fusion de branches à l'initiative de l'État un autre critère : une situation dans laquelle une branche présenterait durablement un niveau de rémunération inférieur au SMIC.

Il convient d'éviter plusieurs écueils dans ce débat.

Premier écueil : considérer que la situation des minima conventionnels inférieurs au SMIC concernerait presque toutes les entreprises. Ce n'est pas le cas : seules 2 branches

sur 171 présentent des minima inférieurs au SMIC depuis plus de dix-huit mois, et 17 branches présentent de tels minima depuis plus de neuf mois ; 9 d'entre elles sont d'ailleurs placées en commission paritaire pour que l'incitation de l'État à la négociation soit encore plus forte.

Deuxième écueil : nous substituer au dialogue social. Nous tenons à ce que la définition des niveaux de rémunération par branche relève du dialogue social, les branches pouvant procéder à des revalorisations différenciées entre les niveaux pour favoriser l'attractivité à un moment ou un autre de la carrière.

Troisième écueil : laisser penser qu'en France des salariés sont rémunérés à un niveau inférieur au SMIC. Ce n'est pas le cas. Mais lorsqu'il y a durablement dans une branche des niveaux de rémunération inférieurs au SMIC, cela entraîne un tassement des grilles salariales par le bas ainsi qu'une perte d'attractivité et de perspective pour les salariés concernés.

Nous proposons qu'il soit possible de restructurer d'office les branches présentant durablement au moins un niveau de rémunération inférieur au SMIC. Nous avons par ailleurs soutenu un amendement adopté par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, aux termes duquel le délai de quatre-vingt-dix jours pendant lequel les branches doivent ouvrir les négociations serait ramené à quarante-cinq jours.

L'article 5 concerne la revalorisation des pensions et des prestations.

Nous avançons au 1^{er} juillet 2022, avec un effet rétroactif, les revalorisations qui sont normalement prévues au 1^{er} janvier ou au 1^{er} avril. Les prestations sociales et les pensions seront ainsi revalorisées de 4 % à cette date, si le Parlement en décide ainsi. Cette revalorisation s'ajoute à celle de 1,1 % perçue au 1^{er} janvier dernier, et à celle de 1,8 % perçue au 1^{er} avril. Lorsque l'on additionne la revalorisation de 1,8 % du mois d'avril avec celle de 4 % que nous proposons, on parvient au pourcentage de 5,8 %, qui permet de couvrir le niveau prévisionnel d'inflation. Tous les retraités seront concernés, qu'il s'agisse de ceux du secteur privé, du secteur public ou des indépendants. Seront également concernés les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), ceux de l'AAH et ceux de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Nous incluons également les bénéficiaires de la prime d'activité, pour préserver le différentiel entre revenu d'activité et revenu lié à des minima sociaux. Nous intégrons aussi les prestations familiales, les allocations d'accompagnement vers l'emploi, ou encore les bourses de l'enseignement secondaire.

Sur l'AAH, je peux vous indiquer, avec les réserves d'usage, qu'une convergence semble se dessiner entre la plupart des groupes de l'Assemblée nationale en vue d'une déconjugalisation, qui entrerait en vigueur au 1^{er} octobre ou au 1^{er} novembre 2023 – la date fait l'objet d'une discussion. Tenir ce délai serait un défi technique pour les caisses de sécurité sociale. Par ailleurs, les députés, soutenus par le Gouvernement, ont prévu une disposition visant à éviter qu'il y ait des perdants – soit entre 40 000 et 50 000 bénéficiaires de l'AAH si la déconjugalisation était appliquée de manière sèche. Le Gouvernement est favorable à un dispositif permettant de garantir aux bénéficiaires de l'AAH qui seraient perdants du fait de la déconjugalisation le maintien de leurs droits jusqu'à expiration de ceux-ci.

Votre commission examinera également l'article 15 du projet de loi, qui s'inscrit dans le contexte de la crise de l'énergie.

Nous prévoyons la possibilité de prolonger, à titre dérogatoire, l'activité de la centrale à charbon de Saint-Avold, sur la base du volontariat. Tous les salariés qui accepteraient de travailler pour permettre à cette centrale de fonctionner autant qu'il sera nécessaire, pour éviter des ruptures d'approvisionnement énergétique l'hiver prochain, verraient préservée l'intégralité de leurs droits négociés dans le cadre de la fermeture de cette centrale et du plan d'accompagnement.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Nous ferons des propositions, non pas pour déconstruire le texte, mais parce que nous considérons que les mesures proposées n'ont pas un effet suffisamment immédiat et efficace sur le pouvoir d'achat des ménages, alors même que ce texte est très attendu.

Je vous poserai cinq questions.

Premièrement, quel est le coût de ce texte pour les finances publiques ? Ce montant a-t-il été défini en fonction du montant des pertes pour les ménages en raison de la montée de l'inflation ? Si oui, quel sera le « reste à charge » de ces pertes pour les ménages ?

Deuxièmement, qu'est-ce qui explique le choix de pérenniser le dispositif de la PPV ? Est-il complémentaire des autres dispositifs de partage de la valeur que sont la participation et l'intéressement ?

Troisièmement, quel sera l'effet concret sur le pouvoir d'achat des ménages des mesures techniques de simplification de l'intéressement ?

Quatrièmement, quelle sera l'efficacité de la fusion administrative des branches professionnelles ? Cette mesure incitera-t-elle les branches à négocier ? D'autres mesures ont-elles été envisagées pour favoriser la mise en conformité des minima salariaux de branche avec le Smic ?

Cinquièmement, s'agissant des travailleurs indépendants, quand le dispositif prévu produira-t-il ses effets ? J'ajoute un point sur l'effet de seuil : en deçà de 16 500 euros de revenus, il y a exonération complète de cotisations maladie et maternité. Or, dès lors que l'on atteint 24 700 euros, l'effet de seuil joue immédiatement et l'on passe à 4 % ou 4,5 % de cotisation. Cela ne pourrait-il pas avoir pour conséquence d'augmenter le nombre de sous-déclarations ou de décourager le travail ?

M. Olivier Dussopt, ministre. – Tout d'abord, le paquet « pouvoir d'achat » dans son ensemble – le présent projet de loi et les mesures relatives au pouvoir d'achat du projet de loi finances rectificative – représente un coût global de 30 milliards d'euros, dont 20 milliards correspondent à des mesures nouvelles. Il y aura un reste à charge pour les ménages : nous ne pouvons pas prévoir le niveau de l'inflation par trop en avance, et cette inflation peut se nichier dans des secteurs pour lesquels l'intervention de l'État ne sera pas possible. Cela pose la question de la capacité de l'État à absorber un choc d'inflation importée. Il serait illusoire et démagogique d'expliquer à nos concitoyens que la situation actuelle pourrait être totalement indolore – sauf au prix d'une dette abyssale et non maîtrisée...

Ensuite, pour ce qui concerne le partage de la valeur, nous avons prévu deux dispositifs.

Le premier est la reconduction de la PEPA. Lorsque nous avons proposé de pérenniser ce dispositif, le Conseil d'État a indiqué qu'il paraissait difficile d'envisager la

pérennisation d'un tel outil, lequel est réservé aux salariés en fonction du niveau de leurs revenus. Nous avons reconduit cette prime jusqu'à la fin de 2023 parce qu'elle avait démontré son efficacité.

Nous avons aussi imaginé un autre dispositif, beaucoup plus souple que les accords d'intéressement, permettant de verser des primes de partage de la valeur à l'ensemble des salariés, quel que soit leur niveau de revenu. Tandis que la PEPA fait l'objet d'une exonération de cotisation et de fiscalité, la PPV, pérenne, fait l'objet d'un assujettissement fiscal et social aligné sur celui de l'intéressement. Nous avons ainsi répondu à l'observation faite par le Conseil d'État.

J'en viens à votre troisième question : simplifier l'intéressement, *via* l'allègement des contrôles administratifs et la possibilité de prendre une décision unilatérale dans les entreprises de moins de 50 salariés, est-il un outil performant pour donner un gain de pouvoir d'achat ? Non ! Mais nous mettons à profit ce véhicule législatif pour apporter des simplifications utiles en vue de favoriser l'intéressement. Nous souhaitons que le plus grand nombre possible d'entreprises s'inscrivent dans les dispositifs pérennes de partage de la valeur. Voilà pourquoi, hier soir à l'Assemblée nationale, j'ai donné un avis défavorable sur tous les amendements visant à supprimer la condition d'un accord d'intéressement pour passer du plafond de 3 000 euros à celui de 6 000 euros.

La baisse de cotisations prévue pour les travailleurs indépendants s'appliquera lors de l'appel à cotisations qui interviendra à la fin de l'année 2022 ou au début de l'année 2023, mais prendra effet rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2022.

Le lissage de l'application de cette exonération – entre 1 et 1,6 SMIC – limite l'effet de seuil autant que possible. Un tel effet se manifeste néanmoins dès lors qu'une telle exonération est instaurée.

Les restructurations administratives des branches professionnelles pratiquant durablement des minima salariaux inférieurs au SMIC me paraissent incitatives. Elles requièrent néanmoins volonté politique et pragmatisme. En cas de niveau de rémunération inférieur au SMIC constaté durablement, un arrêté ministériel sera pris et accompagné d'un projet de fusion de la branche concernée avec une autre branche proche de son secteur d'activité, mais en conformité avec la loi. La première branche disposera d'un certain délai – qui reste à définir dans le cadre d'une concertation – pour ouvrir des négociations et se mettre en conformité avec la loi.

D'autres méthodes ont été explorées, notamment une initiative testée en 2008 consistant à limiter l'exonération de cotisations perçue par les branches professionnelles en fonction du respect de leurs obligations légales en matière de niveau de rémunération. Ce système s'est toutefois révélé difficilement applicable, en vertu des principes d'égalité et de responsabilité. Une entreprise faisant des efforts pour rémunérer ses salariés au-dessus du SMIC pouvait en effet se trouver pénalisée si la branche à laquelle elle appartenait était défaillante en la matière. Une autre méthode consisterait à calculer, branche par branche, le niveau des exonérations de cotisations en fonction du niveau des minima conventionnels de rémunération, mais elle nous exposerait à une difficulté analogue.

M. Philippe Mouiller. – Je salue la volonté du Gouvernement de revaloriser l'AAH et me félicite de son changement d'avis sur sa déconjugalisation. Nous avons estimé

le coût de cette mesure à 580 millions d'euros l'an passé, voire 720 millions d'euros en intégrant les perdants potentiels. Partagez-vous ces estimations budgétaires ?

Concernant les perdants potentiels, vous évoquez un droit d'option valant jusqu'à l'expiration des droits. Cela signifie-t-il que le tiers des attributaires de l'AAH qui la perçoivent à vie disposeront également d'un droit d'option à vie ?

Par ailleurs, de nombreuses personnes handicapées utilisent leur véhicule tous les jours pour se rendre notamment à des rendez-vous spécialisés. Or, elles disposent souvent de faibles niveaux de revenus. Pourront-elles bénéficier de l'indemnité carburant prévue dans le texte pour les travailleurs modestes ?

Enfin, le texte ne prévoit pas de revalorisation de la prestation de compensation du handicap (PCH), alors que les personnes qui en bénéficient souffrent d'une diminution de leur pouvoir d'achat, notamment pour l'accès aux aides techniques. Le Gouvernement prévoit-il de revenir sur ce point, sachant qu'un décret est récemment paru sur cette question ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je salue la volonté du Gouvernement de pallier les effets de l'inflation ainsi que l'effort budgétaire important consenti en ce but.

L'instauration du versement d'un dividende salarial obligatoire pour les entreprises versant des dividendes à leurs actionnaires, évoquée par le Président de la République durant la campagne électorale, est absente du texte ; est-elle abandonnée ? Sera-t-elle reprise dans un autre texte ? De même, quand proposerez-vous l'automatisme du versement des prestations sociales mentionnée par le Président durant la campagne ?

M. Xavier Iacovelli. – Je m'étonne également de l'absence, dans ce texte, de l'obligation de versement du dividende salarial dans les entreprises versant des dividendes à leurs actionnaires. Je salue par ailleurs la volonté du Gouvernement de maintenir le bouclier tarifaire, qui a préservé la France d'une augmentation de plus de 44 % du prix de l'électricité – protection dont n'ont pas bénéficié nos voisins européens.

Quels sont les contours de la prime de partage de la valeur ? Comment ce nouveau dispositif se traduira-t-il pour ses bénéficiaires ?

S'agissant de l'AAH, si la question des perdants potentiels est traitée dans le texte, je serai heureux de pouvoir m'associer à la majorité sénatoriale pour soutenir l'article prévoyant la déconjugalisation. Quel impact cette déconjugalisation aura-t-elle sur le pouvoir d'achat des bénéficiaires ?

Enfin, le projet de loi est censé s'appliquer rétroactivement au 1^{er} juillet 2022. Arriverons-nous à tenir les délais malgré le retard potentiel pris dans l'examen du texte à l'Assemblée nationale ?

Mme Monique Lubin. – Le message envoyé par ce projet de loi aux travailleurs indépendants et aux travailleurs en général me paraît terrible. Augmenter le pouvoir d'achat en annulant les cotisations sociales revient en effet, non seulement à mettre simplement du beurre dans les épinars, mais aussi à présenter ces dernières comme des charges, en oubliant de rappeler aux salariés qu'elles sont d'abord le socle de leur protection sociale. Or, les travailleurs modestes seront les premiers affectés par son amoindrissement.

Par quel biais les 320 millions d'euros de pertes de cotisations sociales, dont vous annoncez qu'ils seront compensés dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), le seront-ils ? De nouvelles recettes seront-elles mobilisées, et, le cas échéant, lesquelles ? Le PLFSS conduira-t-il au contraire à de nouveaux sacrifices ?

Qu'en est-il par ailleurs des entreprises qui n'auront pas la possibilité d'accorder de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, ou seulement des primes modestes ?

Alors que la déconjugalisation de l'AAH était annoncée comme impossible il y a six mois, car trop coûteuse, ce ne semble plus être le cas. Que s'est-il passé dans l'intervalle ?

Mme Laurence Rossignol. – Les élections !

M. Olivier Dussopt, ministre. – La disposition relative à l'AAH que le Gouvernement soutiendra à l'Assemblée nationale sera proposée, je l'espère, par presque tous les groupes parlementaires. Le Gouvernement a effectivement évolué sur ce point à l'aune de la campagne électorale. Le Président de la République a pris en compte certains messages qui l'ont convaincu de modifier sa position personnelle sur ce plan.

Cette mesure sera bénéfique à un grand nombre de bénéficiaires de l'AAH. Cependant, elle ne règle pas toutes les questions de fond. La question se pose, par exemple, de savoir si l'AAH constitue un minimum social. Le fait d'individualiser ainsi le mode de calcul et les critères d'accès associés à un minimum social sans le faire pour les autres peut également poser problème. Cette déconjugalisation risque en outre d'ouvrir le débat sur la déconjugalisation des critères de calcul de la contribution à la protection sociale.

L'AAH répond néanmoins, par définition, à une situation durable, voire figée, quand le RSA, par exemple, peut correspondre à un moment de vie. Il reste toutefois qu'une telle déconjugalisation soulève des interrogations sur les modèles fiscaux et sociaux choisis par la France depuis plusieurs décennies pour la solidarité nationale, un débat passionnant mais que nous n'aurons pas le temps de le trancher ce matin.

L'horizon du droit d'option relatif à la protection des personnes n'est par ailleurs pas fixé. Un nombre important de bénéficiaires de l'AAH perçoivent une allocation contingentée. Cette question sera étudiée dans les mois à venir.

S'agissant d'une éventuelle revalorisation des parties techniques de la PCH, il serait malvenu que l'État prenne une initiative seul en la matière, cette question devant faire l'objet d'une discussion avec les conseils départementaux.

En l'état actuel du texte, l'indemnité carburant est réservée aux ménages pouvant présenter des revenus d'activité. Ce dispositif fera probablement l'objet de discussions animées à l'Assemblée nationale. Nous proposons en revanche que les bénéficiaires de l'AAH soient tous bénéficiaires de l'aide exceptionnelle de solidarité.

La déconjugalisation bénéficiera, selon une estimation de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), à environ 160 000 bénéficiaires de l'AAH, à raison d'une augmentation moyenne du montant perçu d'environ 300 euros. Si le dispositif était adopté en l'état, nous recenserions 44 000 à 45 000 perdants, pour un montant moyen de perte de 270 euros. Le coût total de l'opération a été évalué par la Dares en juin dernier à 560 millions d'euros : 400 millions d'euros

d'augmentation de l'allocation en faveur de 160 000 bénéficiaires, et 160 millions d'euros de compensations de pertes.

Nous n'avons pas choisi d'inscrire la mesure relative aux dividendes salariaux dans le texte, car un tel dispositif est complexe à mettre en œuvre, notamment pour certaines petites entreprises dont les dirigeants se versent une faible rémunération mais s'octroient une part de profit à l'occasion d'une bonne année. Le Mouvement des entreprises de France (Medef) a signalé, à l'occasion de la réunion du comité de suivi des négociations salariales de branche, sa disponibilité pour travailler sur un dispositif de dividende salarial. Le Gouvernement a donc choisi de laisser aux partenaires sociaux le temps nécessaire à cette discussion.

La solidarité automatique constitue quant à elle un chantier de longue haleine rendu possible tant par la mise en œuvre du prélèvement à la source que par la création du dispositif de ressources mensuelles (DRM) au sein des organismes de la sécurité sociale. Une connexion parfaite sera en effet requise entre les différents fichiers pour que nous puissions disposer d'une connaissance simultanée, en temps réel, des revenus fiscaux et sociaux des ménages servant de base de calcul à l'éligibilité aux prestations sociales. Il faudra au moins un an et demi à deux ans pour que cette connexion puisse se faire sans risque. Dans un premier temps, les aides quérables continueront donc à être versées sur demande, mais leur actualisation sera automatique. Un deuxième développement informatique sera ensuite nécessaire pour automatiser directement les versements.

En cas de retard pris dans l'examen du texte, le versement des premières retraites et prestations concernées par la revalorisation annoncée sera décalé au-delà de la date initialement prévue du 5 août. Il n'est pas question, en effet, de demander aux organismes de sécurité sociale de mettre en œuvre un texte qui n'aurait pas encore été adopté par le Parlement. La mesure s'appliquera néanmoins bien rétroactivement au 1^{er} juillet.

Notre objectif est que la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat touche autant de personnes qu'en 2022, soit 4 millions de bénéficiaires.

Les exonérations de cotisations prévues par le texte pour les travailleurs indépendants constituent un alignement sur le régime des salariés.

Enfin, les compensations prévues entrent dans le cadre des obligations légales de compensation, par attribution d'une fraction de TVA pouvant être inscrite dans le PLFSS. Le fait de le déclarer devant le Parlement engage le Gouvernement à appliquer cette obligation. L'État compensera donc bien 320 millions d'euros auprès de la sécurité sociale.

Mme Raymonde Poncet Monge. – L'AAH n'est effectivement pas un minimum social, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle ne devait pas figurer dans le revenu universel d'activité. La proposition de loi relative à sa déconjugalisation présentée en 2021 comportait par ailleurs un article portant sur les perdants potentiels. Rien n'a donc changé, le Gouvernement s'est seulement montré plus à l'écoute.

L'inflation touchant tous les salariés et tous les ménages, je m'étonne de la multiplication par trois de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat prévue par le Gouvernement, car elle ne bénéficiera pas à tous les salariés. En effet, seuls 5 % des bénéficiaires de cette prime, soit 300 000 salariés, ont atteint le plafond de 2 000 euros, et le montant moyen, par bénéficiaire, de cette prime s'élève à 542 euros. En 2021, cinq entreprises

sur six n'ont pas versé de prime. De plus, elle se pratique majoritairement dans les secteurs à forte valorisation où les rémunérations sont élevées : banques, assurances, immobilier, etc. Face à une inflation qui affecte tous les Français, singulièrement ceux des premiers déciles, est-il raisonnable de multiplier ainsi par trois une prime qui accroîtra encore davantage les inégalités salariales ? Quelles sont vos estimations en la matière ?

Est-il en outre raisonnable de défiscaliser ainsi 8 milliards d'euros, qui ne rapportent, par conséquent, rien à l'État ni à la sécurité sociale et qui constituent en réalité un effet d'aubaine, et d'annoncer comme vous le faites que cette somme ne sera pas compensée au motif que rien n'aurait été versé si cette prime n'avait pas été octroyée ?

Qu'est-ce qui justifie la possibilité offerte par le texte aux employeurs d'instaurer des accords en dépit du refus de leurs salariés ? En valorisant ainsi des décisions unilatérales, quelle place accordez-vous aux corps intermédiaires dont vous avez pourtant prétendu que vous les respecteriez davantage dans ce nouveau quinquennat ?

Enfin, à quelles nouvelles mesures créatrices de ressources pensez-vous pouvoir consentir dans le débat parlementaire – taxation des plus hauts dividendes, par exemple – pour que toutes ces mesures ne soient pas financées uniquement par la dette ?

Mme Corinne Féret. – Le niveau d'organisation des branches professionnelles n'étant pas comparable dans les territoires d'outre-mer à celui que l'on constate en métropole, il ne faudrait pas que ces territoires soient affectés par les mesures prises concernant les branches dont les salariés seraient rémunérés en deçà du SMIC.

Les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain considèrent par ailleurs que le projet de loi présenté est insuffisant pour répondre à l'urgence. Plusieurs organisations syndicales et associations de défense de la jeunesse ont d'ailleurs publié une tribune récemment pour alerter le Président de la République et le Gouvernement à ce sujet. Le texte ne comporte en effet aucune mesure relative à l'augmentation des salaires. La fédération nationale Familles rurales a également insisté auprès du Gouvernement sur la situation difficile des territoires ruraux. Nous souhaitons être entendus, et que le Gouvernement soit attentif aux inquiétudes de nos concitoyens.

Enfin, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) sera-t-elle concernée par les revalorisations prévues à l'article 5 du projet de loi ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La proposition de loi relative à la déconjugalisation de l'AAH a été défendue par Marie-George Buffet à l'Assemblée nationale en février 2019. Si je me félicite du changement de position du Gouvernement à ce sujet, je regrette que les personnes concernées aient perdu trois ans, voire davantage.

Le président-directeur général de TotalEnergies a vu son salaire augmenter de 52 % en 2021. Les dividendes battent des records. Comment comptez-vous mettre à contribution ceux qui profitent ainsi des difficultés des autres ? Comptez-vous taxer ces dividendes et agir également sur l'impôt sur la fortune ? Une telle démarche générerait des recettes immédiates.

Les chèques qui seront distribués par le Gouvernement constituent des mesures temporaires et insuffisantes. Nous devons parler de revalorisations durables : SMIC à 1 500 euros, revalorisation des retraites. De petites mesures comme les chèques ne font en

effet entrer aucune cotisation dans les caisses de la sécurité sociale. Le budget de cette dernière continuera donc à enfler, jusqu'à atteindre un point de saturation.

Enfin, est-il prévu de compenser le coût que représentera l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires pour les collectivités territoriales ?

M. René-Paul Savary. – Le Gouvernement compte-t-il suivre la préconisation du Sénat de différer d'un an le transfert à l'Urssaf du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco ?

Mme Laurence Rossignol. – Le Gouvernement s'oppose à l'augmentation du SMIC. Or environ 60 % des salariés au SMIC sont des femmes. Les quelques mesures prises lors du précédent quinquennat concernant l'égalité salariale ont touché principalement les cadres, et aucune mesure n'a été prise pour les basses rémunérations. Pourquoi vous obstinez-vous à ne pas augmenter le SMIC ?

Par ailleurs, un amendement adopté en commission des finances à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative tend vers une prise en charge par l'État de l'augmentation des dépenses des collectivités locales induite par la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires. Un soutien de votre part à cet amendement pourrait-il s'envisager ?

M. Olivier Dussopt, ministre. – S'agissant du recouvrement des prestations de l'Agirc-Arrco, les Urssaf ont plusieurs arguments à faire valoir. La concertation en cours, à laquelle mon ministère est associé, devra permettre de trouver une solution. Nous y travaillerons dans les prochaines semaines.

Nous n'avons pas prévu d'augmentation du SMIC, pour plusieurs raisons qui ont été exposées hier à l'Assemblée nationale. En revanche, le mécanisme envisagé est protecteur. Au 1^{er} août, l'augmentation du SMIC sur douze mois sera de 8 % du fait des revalorisations liées à l'inflation, soit un taux supérieur à l'inflation constatée sur cette même période, ce qui joue en faveur de la protection du pouvoir d'achat des travailleurs concernés. La question de la surreprésentation des femmes parmi les salariés au SMIC se pose indépendamment du contexte d'inflation. L'égalité salariale fait partie des sujets sur lesquels je souhaite particulièrement m'investir, de même que toutes les formes de lutte contre les discriminations. Je n'ai pas encore suffisamment avancé pour vous apporter des réponses précises. Nous y travaillons néanmoins, en lien avec ma collègue chargée de l'égalité femmes-hommes. Je ne doute pas que vous nous présenterez des propositions diverses et efficaces à ce sujet.

L'augmentation du point d'indice de la fonction publique relève du projet de loi de finances rectificative (PLFR). La situation financière des collectivités était, en moyenne, en 2021, à un meilleur niveau qu'en 2019. La capacité d'épargne des collectivités en 2021 est largement supérieure à celle de 2019 et les dépôts au Trésor le sont également. De plus, historiquement, l'État n'a jamais compensé les effets d'une revalorisation du point d'indice de la fonction publique territoriale. Aucune association d'élus n'a en outre explicitement demandé une telle compensation. Les employeurs territoriaux ont toujours souscrit, par leurs représentants, à l'unicité des trois versants de la fonction publique, celle-ci ayant pour conséquence que le versant hospitalier et le versant territorial soient arrimés aux décisions prises pour celui concernant l'État. Christophe Béchu et Caroline Cayeux travaillent néanmoins sur la question de savoir si des dispositifs spécifiques doivent être prévus, ainsi

que sur la question générale des relations financières entre l'État et les collectivités. Nous devons trouver des compromis avant l'examen du PLFR.

Le montant moyen de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat a été de 550 euros en 2021, mais son montant moyen dans les entreprises de moins de dix salariés a été de 700 euros.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Pour celles qui en ont versé une !

M. Olivier Dussopt, ministre. – En réalité, l'effectif de l'entreprise ne détermine pas le montant de la prime. Le caractère inégalitaire redouté par certains n'est pas vérifié. Le plafonnement de l'éligibilité à des rémunérations inférieures à trois SMIC a un effet égalitaire en matière de répartition des revenus.

Les décisions unilatérales des employeurs concernant les accords d'intéressement ne seraient possibles qu'après échec de la négociation, dans les entreprises pourvues de représentants pour négocier. Elles ne se substituent pas à celle-ci. En cas d'échec, les chefs d'entreprise pourront décider unilatéralement de mettre en place un dispositif qui, par définition, sera favorable aux salariés.

Les branches professionnelles, lorsqu'elles discutent de leurs conventions et niveaux de rémunération, ont la possibilité légale de créer des dérogations pour tenir compte des particularités ultramarines. En réalité, très peu de partenaires sociaux se saisissent de cette possibilité.

L'allocation de rentrée scolaire fait bien partie du train de revalorisations à 4 % et sera versée à partir du 17 août.

M. Laurent Burgoa. – Concernant l'influence de certaines mesures sur les budgets des collectivités, je ne suis pas d'accord avec les rapports présentés, qui ne correspondent pas à la réalité du terrain. Si l'augmentation du point d'indice et l'augmentation de 4 % du RSA constituent de bonnes mesures, que personne ne saurait contester, elles n'en auront pas moins des conséquences sur les budgets des collectivités – *via* une hausse, par exemple, de 7,2 millions d'euros pour le budget du département du Gard s'agissant de la deuxième mesure.

Si les paroles d'amour prononcées par Mme la Première ministre au Sénat dans sa déclaration de politique générale sont bienvenues, nous attendons des actes. En l'absence de compensation partielle ou totale des mesures susmentionnées, cela risque de signer la fin de certaines collectivités territoriales, qui feront le choix de ne plus investir, ce qui nuira à l'emploi.

M. Olivier Dussopt, ministre. – Les rapports prennent en compte les balances comptables dont nous disposons et les chiffres du Trésor public découlant de la compilation des comptes des collectivités, qui sont partagés, année après année, par l'ensemble des instances, y compris le Comité des finances locales. Il s'agit de moyennes. Dans leur ensemble, les finances des collectivités apparaissent comme excédentaires, ce qui est une bonne nouvelle. Il n'en existe pas moins des disparités entre collectivités, comme je l'ai toujours dit.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci de votre participation.

La réunion est close à 11 h 05.

*Ce compte rendu a fait l'objet d'une captation **video** qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

Mercredi 20 juillet 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Présentation du rapport « charges et produits » – Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous entendons ce matin M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), sur la présentation du rapport « charges et produits ». Ce document fournit traditionnellement quelques pistes sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) à venir. Je me réjouis, monsieur Fâtome, que vous puissiez l'évoquer cette année devant notre commission.

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

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion à distance.

Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie. – Merci beaucoup de me donner l'occasion de vous présenter les grandes lignes du rapport « charges et produits » qui a été adopté par le conseil de la CNAM la semaine dernière.

Le rapport constitue, comme chaque année, une somme relativement importante de travaux à la fois de diagnostics et de propositions. Il est assez dense, et il faudrait sans doute beaucoup de temps pour évoquer dans le détail chacun des éléments de diagnostic et de proposition. Je vais tâcher d'aborder les principaux.

Pour préparer ce rapport, qui, vous l'imaginez, a nécessité un travail de plusieurs mois, nous nous sommes situés dans un contexte marqué par trois enseignements : l'importance, que la crise a rappelée, des politiques de santé publique et de prévention ; les leçons à tirer des nouveaux modes d'organisation et des transformations que la crise sanitaire a pu susciter – coopération public-privé sur la réanimation, place de la téléconsultation, place des organisations territoriales des systèmes de santé, changement des compétences des professionnels sur les tests et la vaccination ; l'impact financier majeur de la crise : après deux déficits historiques de l'assurance maladie en 2020 et 2021 – respectivement de 30 milliards et de 26 milliards d'euros – et un déficit prévisionnel, pour 2022, tout près de 20 milliards d'euros – ce sera le troisième plus élevé de l'histoire –, l'enjeu est de reconstruire la viabilité économique à long terme de notre système de santé et d'assurance maladie.

Nous avons enrichi le diagnostic habituel de « charges et produits » de trois manières.

Premièrement, nous avons retravaillé la « cartographie des dépenses d'assurance maladie », que nous publions chaque année depuis dix ans et qui consiste à présenter les dépenses d'assurance maladie par pathologie. Combien coûtent le diabète, le cancer ? Quelle est leur prévalence ? Comment se répartit la dépense ? Comment évolue-t-elle ? Comment évoluent les effectifs concernés ? Cette année, nous avons souhaité changer assez profondément sa présentation, au travers d'un site abrité sur ameli, Data pathologies, qui permet à chaque citoyen de s'emparer des données concernées *via* un outil de data visualisation, avec des cartographies aux niveaux national, départemental, régional. Toutes ces données sont ouvertes en *open data*, ce qui permet à chacun de les utiliser, de les rapprocher, d'effectuer des comparaisons entre départements, régions ou pathologies. Nous avons ouvert ce site il y a trois semaines. Les mesures d'audience montrent d'ores et déjà l'intérêt d'un tel outil. Le système national des données de santé (SNDS) permet notamment de mettre des données à disposition de l'ensemble des citoyens pour effectuer des analyses de ce type.

Deuxièmement, vous trouverez dans le rapport une forme de cartographie de l'activité des professionnels de santé libéraux sur le territoire français depuis vingt ans. Quelle est la démographie des personnels de santé ? Quelle est leur densité ? Quelle est l'évolution de leur répartition territoriale ? Quelle est leur file active ? Combien représentent leurs prescriptions ? Quels sont les secteurs d'exercice des médecins ? Quel est le niveau de dépassement d'honoraires ? Toutes ces données ne sont pas fondamentalement nouvelles, mais nous mettrons à jour chaque année ce panorama de l'activité des professionnels de santé de ville et nous réaliserons un certain nombre de focus.

Troisièmement, nous avons construit un tableau de bord des indicateurs de santé publique dans notre pays, y compris pour donner corps à l'idée que la santé publique et la prévention doivent avoir une place plus importante à la fois dans l'action des pouvoirs publics et dans le débat public. Ce tableau de bord, qui se fonde sur 17 indicateurs de santé publique, montre notamment les progrès importants que nous avons à réaliser en termes de prévention.

Nous avons construit le rapport autour de différents fils rouges.

Le premier concerne les pathologies. Depuis plusieurs années, le rapport « charges et produits » essaie de construire des analyses et des propositions autour non pas d'une offre de soins identifiée – la ville, l'hôpital, le médico-social ou le médicament –, mais de pathologies : comment améliore-t-on la prise en charge du diabète cette année ? Comment tire-t-on les enseignements des travaux que nous avons menés l'année dernière sur l'insuffisance cardiaque ?

Le deuxième fil rouge est une approche par population : il s'agit, là aussi, d'essayer d'aller plus loin que des approches par offreurs de soins. Nous avons, cette année, travaillé sur les sujets de la maternité et de la petite enfance. Quel est l'état de santé des femmes enceintes de notre pays ? Comment y sont pris en charge les enfants de zéro à six ans ? Quelles sont les insuffisances et les avancées que nous pouvons pousser ?

Le troisième fil rouge a trait à l'organisation des soins. À quelques mois de la future négociation sur la convention médicale, qui sera l'un des sujets majeurs de l'automne,

et des réflexions que le Gouvernement devrait avoir autour de l'organisation territoriale des soins, nous formulons des diagnostics et des propositions sur ce sujet.

L'efficacité et la maîtrise des dépenses sont évidemment un sujet incontournable du rapport « charges et produits », avec des propositions à hauteur de 1,2 milliard d'euros.

Je vais essayer de faire quelques « zooms » sur des éléments importants ou des propositions marquantes que je souhaite partager avec vous.

Nous avons continué à mener un travail important avec les acteurs sur les territoires pour construire un diagnostic territorial de la prise en charge de l'insuffisance cardiaque à la fois par la ville et par l'hôpital et pour construire quatre propositions.

Premièrement, nous mènerons, à la rentrée, une grande campagne de communication, comme on peut le faire sur d'autres thèmes, comme la grippe, les antibiotiques ou le dentaire, pour mieux faire connaître les signes d'alerte de l'insuffisance cardiaque. Il existe quatre signes d'alerte bien identifiés par les sociétés savantes : une fatigue soudaine, un essoufflement, une baisse de poids rapide et des œdèmes. Ces signes sont insuffisamment connus de la population, voire, parfois, du corps médical.

Deuxièmement, nous proposons d'améliorer la prise en charge à la sortie de l'hôpital pour les patients insuffisants cardiaques. Vous savez que, depuis une dizaine d'années, nous développons des programmes d'accompagnement de la sortie d'hôpital – c'est le programme Prado, qui a d'abord concerné la maternité. Nous voulons monter en charge très rapidement dans les dix-huit prochains mois sur le programme Prado pour qu'au moins un tiers des patients insuffisants cardiaques qui sortent de l'hôpital soient accompagnés par les professionnels de santé de ville. Trop de patients insuffisants cardiaques qui sortent de l'hôpital ne voient pas de médecin, cardiologue ou généraliste, dans le mois qui suit leur hospitalisation.

Troisièmement, nous proposons de créer des équipes de soins spécialisés, notamment en cardiologie. Nous avons des acteurs motivés pour le faire. Avoir un point de contact où adresser les patients, une organisation des soins territoriale qui permette de structurer, sur le territoire, une prise en charge, de la télésurveillance, des consultations avancées est une attente à la fois des patients et des médecins généralistes.

Quatrièmement, nous proposons de développer la télésurveillance pour l'ensemble des patients qui présentent une insuffisance cardiaque sévère. Des expérimentations ont été menées dans le cadre de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Nous voulons maintenant les généraliser, y compris sur le fondement de la loi de financement pour 2022.

Nous avons mené un travail important sur la situation sanitaire des femmes enceintes et de la petite enfance, qui a permis d'établir un certain nombre de constats plus ou moins bien connus : un gradient social important en termes d'exposition des femmes enceintes à des risques comme le tabac et l'alcool ; un suivi des enfants encore trop hétérogène ; une consommation de médicaments trop importante, par rapport à d'autres pays, pour les enfants de moins de six ans ; des examens obligatoires insuffisamment réalisés ou des suivis insuffisants.

Cela justifie trois propositions de notre part.

La première vise à améliorer l'accompagnement des femmes pendant la grossesse et après l'accouchement. Il s'agit d'encourager les femmes à choisir une sage-femme référente – nous finalisons une négociation avec les sages-femmes à ce sujet –, de prévenir la dépression post-partum, avec un nouvel entretien post-natal – c'est le sens du programme « 1 000 premiers jours » que nous déployons – et de permettre aux sages-femmes de prescrire des soins de psychologie, dans le cadre du dispositif MonPsy, qui a été ouvert par la loi de financement de l'année dernière aux médecins, mais pas encore aux sages-femmes.

Notre deuxième proposition consiste à systématiser le repérage à l'école des troubles du langage et des troubles visuels pour tous les enfants de trois ans. Depuis deux ans, nous avons engagé des expérimentations avec les orthophonistes, les orthoptistes et l'éducation nationale pour organiser la formation des professionnels de l'éducation nationale et leur permettre d'adresser aux orthophonistes et aux orthoptistes les enfants dont ils identifient les risques de troubles visuels et du langage. Cette expérimentation permet une meilleure qualité d'adressage vers les professionnels de santé de ville et une identification plus rapide et précoce des troubles concernés. Nous voulons la systématiser sur l'ensemble des territoires dans les deux ans à venir.

Notre troisième proposition tend à faire de Mon espace santé le vrai carnet de santé numérique de l'enfant. Alors que nous avons lancé le dispositif en février dernier, la quasi-totalité de la population française a désormais un espace santé ouvert. De fait, très peu d'assurés se sont opposés à la création de ce dernier, qui, s'il n'avait pas été activé par l'assuré lui-même, l'a été par un mécanisme d'*opt-out* après un peu plus de six semaines. Cet espace santé peut et doit devenir le vrai carnet de santé numérique de l'enfant, pour permettre aux parents d'avoir un carnet de santé facilement accessible et aux professionnels de santé de le remplir de façon dématérialisée, et pour nous permettre d'améliorer à la fois le suivi des examens réalisés et le suivi épidémiologique des enfants et de mener les actions correctrices qui découleront de ce suivi amélioré.

Comme chaque année, nous avons réalisé deux analyses sectorielles : l'une sur la biologie médicale, l'autre sur l'accès aux médicaments innovants.

Le rapport met en avant la très forte concentration du secteur de la biologie médicale depuis dix ans. Aujourd'hui, près de six groupes représentent plus de 60 % de la dépense de biologie médicale. Cette concentration s'est accompagnée d'un maintien de la densité du nombre de sites de laboratoires de biologie médicale : 4 160 en 2021, contre 4 060 en 2019. Ces chiffres sont très satisfaisants en termes d'accès aux soins. La concentration s'est surtout accompagnée d'une augmentation significative de la rentabilité du secteur. La biologie médicale en France, comme dans d'autres pays européens, est un secteur économique très rentable, puisqu'elle présente un ratio excédent brut d'exploitation-chiffre d'affaires de l'ordre de 19 %. Bien évidemment, la crise covid a fortement augmenté le chiffre d'affaires des laboratoires de biologie et contribué à accroître encore leur rentabilité, laquelle s'est élevé, dès 2020, à 23 %. Il est probable que ce niveau de rentabilité se soit confirmé en 2021, voire en 2022, malgré les baisses de prix des tests PCR que l'assurance maladie a réalisées depuis mai 2020.

Nous proposons de changer le pilotage financier du secteur, de faire de la convention avec les biologistes une vraie convention au sens de l'assurance maladie, avec de la maîtrise médicalisée des dépenses, des missions de santé publique confiées aux biologistes et une évolution du pilotage tarifaire qui passe par des enveloppes dédiées à l'innovation – des innovations en matière de biologie doivent passer du secteur hospitalier au secteur de ville. Il

faut aussi des ajustements tarifaires. Nous proposons de baisser les tarifs de la biologie dans les prochaines années, pour un montant, dès 2023, de 180 millions d'euros. Ces baisses devraient se poursuivre dans les années à venir.

Le second zoom thématique du rapport porte sur l'accès aux médicaments innovants. Depuis plusieurs années, un certain nombre d'études sont parues qui pouvaient montrer une forme de retard de la France dans ce domaine par rapport à nos voisins européens. Il nous est apparu que ces travaux d'analyse étaient en réalité imparfaits, puisqu'ils ne prenaient pas en compte les dispositifs d'accès précoces, notamment les dispositifs d'autorisation temporaire d'utilisation (ATU), qui permettent, dans notre pays, un accès rapide à des médicaments innovants pour beaucoup d'assurés et de traitements.

Nous avons lancé une étude, en coopération avec trois pays voisins, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, sur 12 médicaments innovants, notamment des anticancéreux. Dès lors que l'on intègre les dispositifs d'accès précoce, on voit que les performances du système français sont bien meilleures que ce que les études pouvaient laisser croire. Si notre pays est un peu moins bon que l'Allemagne, qui a un système particulier de négociations, il est bien meilleur que l'Italie ou l'Espagne. Nous proposons, sur cette thématique, de nous doter d'un système d'observation qui prenne en compte justement l'ensemble des dispositifs d'accès précoces et qui soit partagé avec l'ensemble des pays européens.

Le quatrième fil rouge, et sans doute l'un des plus importants du rapport, est l'accès – financier et territorial – aux soins.

S'agissant de l'accès financier, le rapport fait un point détaillé sur le 100 % Santé et montre des résultats très satisfaisants, notamment sur le dentaire et sur l'audioprothèse, avec des taux de pénétration des paniers 100 % Santé très significatifs et une augmentation du recours aux soins dans ces deux champs très importants. Le bilan est plus nuancé sur l'optique, même s'il ne faut pas négliger l'intérêt du dispositif 100 % Santé notamment pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (C2S), à qui il a permis d'accéder à une diversité et à une qualité de l'offre meilleures, qu'il s'agisse des montures ou des verres. Je rappelle que l'assurance maladie a engagé à la fois une campagne d'accompagnement des opticiens – nous sommes allés à la rencontre de plus de 10 000 magasins d'optique à l'automne 2021, pour leur rappeler les règles du jeu du 100 % Santé – et, depuis le début de l'année, une campagne de contrôle de près de 200 magasins d'optique, laquelle a abouti à une centaine de procédures, de sanctions ou de pénalités financières pour non-respect du cahier des charges du 100 % Santé, notamment de la présentation des devis et de l'information en magasin des assurés.

Nous proposons d'élargir la démarche à d'autres champs de l'offre de soins. Les conditions ne sont pas forcément réunies pour qu'il s'agisse de 100 % Santé *stricto sensu*, mais il convient de travailler sur des mécanismes permettant de diminuer le reste à charge des patients. Nous proposons d'y travailler dans trois domaines : les prothèses capillaires, à savoir le financement de perruques pour les femmes en post-chimiothérapie, pour lesquelles nous notons des restes à charge importants du fait de la classification des différentes prothèses, avec des tarifs parfois élevés – nous proposons, en l'occurrence, un élargissement du dispositif 100 % Santé classique, avec un prix limite de vente permettant de faire du zéro reste à charge ; les semelles orthopédiques, pour lesquelles nous avons encore un travail important à opérer sur la nomenclature ; l'orthodontie.

Sur ce dernier sujet, le plus important en nombre de personnes concernées et en dépenses, nous notons des restes à charge élevés, notamment pour les familles avec enfants ou adolescents, avec des taux de dépassement extrêmement dynamiques et quasi mécaniques. Ainsi, depuis 2013, les taux de dépassement progressent de 3,5 % par an. Ils étaient de 217 % en 2013 et de 244 % en 2021, les tarifs étant parfois élevés dans certains départements de la région parisienne ou certaines grandes métropoles. S'agissant de l'orthodontie, il serait sans doute déraisonnable de vouloir faire un 100 % Santé « classique », puisque cela exposerait les complémentaires à des dépenses très élevées sans que ce soit forcément extrêmement pertinent, mais il nous semble utile de réfléchir avec les acteurs – chirurgiens-dentistes, orthodontistes – et les assureurs complémentaires à une façon de mieux réguler les tarifs du secteur. Faut-il mettre un prix limite de vente ? Faut-il mieux différencier ce qui relève de l'esthétique de ce qui relève du soin, même si c'est un peu compliqué ? Comment faire en sorte de diminuer les restes à charge des familles ?

Pour améliorer l'accès territorial aux soins, qui, me semble-t-il, répond, lui aussi, à un certain nombre de vos préoccupations, nous avons fait trois séries de propositions.

La première tourne autour de l'idée de fournir à l'ensemble des acteurs une vraie boîte à outils pour garantir un meilleur accès à un médecin traitant dans le contexte de diminution de la densité des médecins généralistes. Il s'agit d'essayer de construire autour des médecins traitants une vraie équipe de soins – avec un assistant médical, une infirmière, éventuellement une infirmière en pratique avancée (IPA), une infirmière Asalée... –, d'alléger la charge administrative des médecins, de déployer des protocoles de coopération, de promouvoir les délégations de tâches. Au vu des premiers résultats, prometteurs, du dispositif des assistants médicaux, avec des augmentations de file active et de patientèle médecin traitant de 5 à 10 %, nous pensons qu'il est possible de faire gagner aux médecins traitants un temps extrêmement précieux, de leur permettre de travailler mieux et de prendre en charge davantage de patients avec une équipe de soins autour d'eux.

La deuxième proposition pour lutter contre les inégalités territoriales de santé vise à organiser la présence de médecins spécialistes libéraux dans les zones sous-denses, avec des consultations avancées régulières en dehors de leur cabinet dans des endroits sous-denses. Il s'agit de faire en sorte qu'un médecin spécialiste assure une à deux demi-journées tous les quinze jours dans des communes dotées de peu de médecins spécialistes, en complément de son activité. Cela me semble à la fois souhaitable et possible pour améliorer l'accès aux soins spécialisés, ce qui sera sans doute l'un des sujets de la négociation conventionnelle à venir. Au reste, il convient de simplifier et de rendre plus lisibles les contrats d'aide à l'installation en zones sous-denses, avec, si possible, un contrat unique d'installation dans ces zones, même si cette solution n'est sans doute pas la seule pour faire face aux enjeux de la démographie médicale et de la répartition des médecins sur le territoire.

La troisième proposition concerne la téléconsultation. Si celle-ci s'est installée dans le paysage de l'organisation des soins, elle mérite, selon nous, un cadre plus structuré. Certaines pratiques ne sont pas complètement satisfaisantes. Nous proposons notamment d'avancer sur quatre idées.

Premièrement, il faut mieux faire connaître la possibilité de procéder à des téléconsultations assistées, qui permettent notamment à un infirmier d'aller au domicile des patients et de faire une téléconsultation avec un médecin traitant. Les médecins traitants auront, dans les prochaines années, peu de temps pour se déplacer davantage à domicile. Le dispositif de la téléconsultation assistée bénéficie d'ores et déjà de tarifs dédiés.

Deuxièmement, il faut créer un vrai statut *ad hoc* d'offreurs de télémédecine. Aujourd'hui, les plateformes de télémédecine et les télécabines se développent. Cela mérite pour nous – c'est un constat et une proposition assez largement partagée avec les équipes du ministère de la santé – un vrai statut, plus clair, plus transparent, davantage gage de qualité et prévoyant des obligations de qualité et d'organisation, puisque l'on voit se développer des pratiques quelque peu condamnables.

Troisièmement, nous proposons de supprimer la prise en charge des arrêts de travail prescrits en téléconsultation quand ils ne le sont pas par le médecin traitant du patient. Nous voyons des dérives significatives, avec des assurés qui font jusqu'à quatre ou cinq téléconsultations pour obtenir un arrêt de travail. Il nous semble préférable qu'un arrêt de travail qui ne serait pas prescrit par le médecin traitant qui connaît le patient soit prescrit à l'issue d'un échange physique, dans le cabinet d'un médecin, et non de quelques clics sur une plateforme de téléconsultation. En 2021, près de 200 000 téléconsultations ont abouti à une prescription d'arrêt de travail non délivrée par le médecin traitant, pour un montant de 95 millions d'euros, et il est probable que ce volume et ce montant aient vocation à augmenter très significativement si nous n'instaurons pas les garde-fous nécessaires.

Notre quatrième proposition vise à soutenir et accélérer le développement des organisations territoriales de téléconsultation. Un certain nombre de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) se sont notamment inscrites dans cette démarche. Cela nous semble un bon compromis entre l'accès à une téléconsultation et le maintien d'un lien avec le territoire.

Notre dernière proposition sur ce bloc consiste évidemment à participer à la mise en œuvre des mesures d'urgence sur les soins non programmés ainsi qu'à leur évaluation, qui aura lieu à la fin de l'été. Nous devons en tirer des enseignements de manière pérenne.

Je termine par le dernier chapitre du rapport – ce n'est pas le moins important –, consacré à l'efficacité et à la pertinence des soins et au « paquet d'économies », si j'ose dire. Nous avons souhaité situer ce travail résolument dans un cadre pluriannuel. Nous avons souhaité mieux différencier, dans nos propositions, les économies de court terme, liées notamment à des opérations de maîtrise médicalisée et de contrôle qui auront un rendement immédiat en 2023, d'actions de plus long terme, qui peuvent avoir un impact économique faible à très court terme, mais vont monter en puissance dans les années à venir, et le faire en lien avec nos fils rouges. Nous avons donc construit un tableau, avec des économies liées à l'approche par pathologie et à l'approche par population et une description plus classique d'économies en matière d'efficacité, de pertinence, de contrôle et de lutte contre la fraude.

Tout cela aboutit à un montant de 1,2 milliard d'euros : 160 millions d'euros d'actions structurelles – fondées sur les pathologies, les parcours de soins, la prévention –, 750 millions d'euros d'actions d'efficacité et de pertinence et 300 millions d'euros d'actions de contrôle et de lutte contre la fraude, avec une augmentation significative – de près de 25 % – de nos objectifs de lutte contre la fraude.

Nous avons identifié des sujets prioritaires d'action sur les produits de santé, avec les médicaments biosimilaires, la prévention de l'antibiorésistance, le renforcement de notre plan d'action général sur les arrêts de travail, la relance des travaux sur la pertinence en matière d'imagerie médicale, et, je l'ai dit, le renforcement de la lutte contre la fraude, notamment des facturations inadéquates des professionnels de santé, dans la continuité des

travaux que j'ai pu présenter à la commission il y a quelques semaines sur l'évaluation de la fraude, en particulier de la part des infirmiers libéraux.

Voilà, madame la présidente, une rapide présentation des propositions du rapport « charges et produits » pour 2023.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci, monsieur le directeur.

Le rapport est très dense et contient beaucoup de propositions. Certaines rejoignent des propositions que nous avons pu faire dans le cadre de différentes commissions d'enquête ou missions d'information du Sénat.

Je vais tout de suite passer la parole à Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie. – Merci, monsieur le directeur, pour votre présentation et pour la synthèse du rapport, dont j'ai beaucoup apprécié la facilité de lecture.

Le déficit est historique : ce serait le troisième plus important de l'histoire, avec 20 milliards d'euros pour 2022. Vous écrivez dans le rapport que la branche maladie est confrontée à un déficit inédit et durable. Peut-on envisager, un jour, un retour pérenne à l'équilibre financier ? Nous y étions presque, mais il y a eu la crise, l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), le mouvement des « gilets jaunes », les mesures prises... Le projet de loi pouvoir d'achat va aussi priver la sécurité sociale d'un certain nombre de recettes. Faut-il se résoudre à ce que la sécurité sociale soit toujours en déficit ?

Je suis sensible au fait que vous ne nous ayez pas assommés de chiffres, mais les chiffres sont importants quand on parle de charges et de produits. Avez-vous évalué le coût des différentes mesures annoncées pour cet été par le ministre de la santé et de la prévention ?

Concernant la lutte contre les déserts médicaux, vous avez évoqué un meilleur accès territorial aux soins, autour du médecin traitant. Or, aujourd'hui, un certain nombre de patients n'en ont pas. De quelles marges de manœuvre la CNAM dispose-t-elle sur ce sujet ? Envisagez-vous, par exemple, de créer des centres de santé avec des médecins salariés par l'assurance maladie ?

Je n'ai pas vu beaucoup de propositions sur l'hôpital. Vous aviez évoqué, devant la commission d'enquête sur l'hôpital, l'évolution de la nomenclature des actes hospitaliers. Où en est-on de la rationalisation de cette nomenclature, mais aussi de la revalorisation de certains actes ? Plus largement, vous aviez évoqué, devant la commission, en fin d'année dernière, l'objectif de rendre les nomenclatures plus souples et adaptatives afin de mieux intégrer les innovations thérapeutiques. Y a-t-il eu des avancées dans ce domaine ? Quelles évolutions sont envisagées en matière de financement ? De quelle prévisibilité disposez-vous sur la trajectoire des ressources et l'évolution des tarifs ? S'il ne vous appartient pas de fixer l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), comment voyez-vous les choses ? Qu'en est-il de l'expérimentation d'un nouveau mode de financement de l'hôpital ?

Vous avez fait de la question de la santé de la mère et de l'enfant une priorité de vos actions. Comment allez-vous vous coordonner avec les services de protection maternelle et infantile (PMI) des conseils départementaux ?

Vous proposez d'élargir le 100 % Santé dans trois domaines : perruques, semelles orthopédiques, orthodontie. Pensez-vous que ces propositions seront suivies par le Gouvernement ? En avez-vous chiffré le coût ?

Concernant la « grande sécu », la Caisse nationale d'assurance maladie a-t-elle des projets de redéfinition de ses missions, d'évolution de ses prises en charge ? Vous êtes déjà une « grande sécu » pour certains assurés, avec la complémentaire santé solidaire. Quel bilan la caisse tire-t-elle de cette gestion d'une complémentaire ?

Enfin, pouvez-vous nous en dire plus sur le contrôle des centres dentaires ? L'Assemblée nationale avait, sur ce sujet, voté un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale l'année dernière, mais nous l'avions supprimé parce qu'il était en dehors du champ du PLFSS. Les dérives importantes dénoncées ont-elles été objectivées ? Pourriez-vous nous fournir le nombre de contrôles d'ores et déjà engagés en 2022 et les suites réservées aux anomalies constatées ?

M. Thomas Fatôme. – S'agissant des perspectives financières, nous étions tout proches de l'équilibre en 2019 et dans les premiers mois de 2020, après une décennie de maîtrise des dépenses et d'affectation de recettes à l'assurance maladie qui avait permis un redressement après la crise financière de 2008-2009. Nous sommes, en quelques mois, repartis sur des déficits historiques. Ces déficits sont en réduction rapide, puisqu'ils sont passés de 30 milliards d'euros à moins de 20 milliards d'euros, en perspective, en 2022, mais ils constituent évidemment un défi pour la soutenabilité de l'assurance maladie. Je ne pense pas que le maintien durable de déficits de ce niveau de l'assurance maladie soit soutenable. Chaque année de déficit représente une augmentation de la dette et, même si une partie des « déficits covid » est, d'une certaine manière, d'ores et déjà financée par l'allongement de la durée de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) à l'horizon 2033, il est bien évident que cet allongement ne couvrira pas les déficits cumulés que nous connaissons dans les années à venir.

Cette situation justifie fondamentalement l'engagement déterminé de notre institution dans les programmes d'action en matière d'efficience et de pertinence des soins. 1,2 milliard d'euros de mesures pour 2023, c'est faible compte tenu du montant du déficit, mais, si nous parvenons déjà à mettre en œuvre l'ensemble de ces mesures, je crois que nous aurons fait œuvre utile. Cela dit, aucune d'entre elles n'est complètement facile à mettre en place à court ou moyen terme, et, dans le contexte actuel, un plan massif d'économies en matière de santé serait évidemment totalement hors de propos.

Par ailleurs, il est clair que le pilotage des dépenses, des finances et de l'équilibre de l'assurance maladie s'inscrit dans le cadre plus général des finances sociales, et d'abord des finances publiques au sens large. Le Gouvernement aura, dans les prochaines semaines, au travers à la fois du programme de stabilité qu'il va bientôt adresser à Bruxelles et de la présentation, à la rentrée, des projets de loi de finances et de financement, l'occasion de préciser la programmation des finances publiques pour les prochaines années. L'assurance maladie et les retraites connaissent un déficit élevé et appelé à durer ; d'autres branches de la sécurité sociale connaissent une situation plus favorable. Notre mission est de garantir que, dans ce contexte de déficit élevé, chaque euro dépensé du côté de l'assurance maladie le soit de façon efficace. Nous savons – le rapport le montre encore cette année – que nous avons des champs et des leviers pour lutter contre cette inefficience.

J'aurais du mal à procéder à une évaluation *ex ante* du coût des mesures d'urgence : il est évidemment extrêmement dépendant des conditions dans lesquelles les acteurs vont se saisir des différents dispositifs, qu'il s'agisse de l'amélioration de la rémunération de la régulation ou des 15 euros par médecin effecteur de soins non programmés. Par ailleurs, c'est le ministère de la santé qui consolide l'ensemble de ces chiffres.

Les dépenses les plus importantes ne sont pas forcément là où on les attend. Ainsi, l'un des principaux postes de dépenses pour l'assurance maladie est le maintien, dans les trois prochains mois, de la prise en charge à 100 % de la téléconsultation : avec environ 1 million de téléconsultations par mois, la prise en charge du ticket modérateur représentera, sur la période, une dépense de 18 millions d'euros. Il y a aussi, du côté de l'hôpital, des dépenses que nous ne mesurons pas, notamment liées aux mesures sur la nuit qui ont été décidées.

Bien évidemment, nous participerons, sous l'autorité du ministre, au suivi précis de l'impact des mesures et au bilan *ex post*. En revanche, je ne dispose pas d'éléments consolidés permettant de procéder de manière satisfaisante à un chiffrage *ex ante*.

Pour ce qui concerne les mesures d'accès aux soins, nous considérons qu'il y a, dans le champ de l'assurance maladie, de nombreux leviers à activer. Nous n'avons pas du tout le sentiment d'être impuissants par rapport aux déserts médicaux.

Je veux vous en donner un exemple chiffré. Aujourd'hui, en France, un médecin traitant prend en charge un peu plus de 1 000 patients. Les médecins généralistes travaillent plus de 50 heures, dont plus de 45 heures devant les patients, mais ils prennent moins de patients en charge que leurs confrères des autres pays européens, parce qu'ils n'ont pas d'équipe autour d'eux. Un calcul purement théorique montre que, pour que chaque Français ait un médecin traitant dans les prochaines années, la patientèle moyenne doit monter à 1 220. Ce n'est pas hors de portée : il suffit de regarder l'évolution de l'activité des médecins traitants qui ont choisi d'avoir un assistant médical... On gagne du temps médical en mettant auprès des médecins des professionnels qui leur permettent de prendre en charge plus de patients.

Que se passe-t-il là où il n'y a pas de médecin traitant ? Nous pensons que la structuration des équipes de soins autour des médecins traitants peut à la fois consolider l'offre sur les zones territorialement fragiles et ramener potentiellement des médecins là où ils ne s'installent pas par peur d'une activité déraisonnable. La structuration des CPTS, la structuration d'appuis aux cabinets généralistes, la simplification des tâches administratives, l'amélioration des outils numériques, la téléconsultation, l'envoi de médecins spécialistes en zones sous-denses constituent un ensemble de leviers qui peuvent prendre le relais du médecin traitant.

Pourquoi y a-t-il un déficit de médecins traitants, par exemple dans le département de la Manche, que je connais bien ? Parce qu'il n'y a pas de médecins spécialistes. Si demain, des demi-journées de consultations avancées – de dermatologie, de gynécologie, de cardiologie... – sont organisées, on donnera aux médecins les conditions pour qu'ils puissent s'installer avec une équipe de soins.

Je pense que nous ne mesurons pas assez collectivement l'impact des changements démographiques des professions de santé qui ont eu lieu depuis vingt ans et qui vont advenir dans les dix prochaines années. En vingt ans, le nombre d'infirmiers libéraux a

doublé : il est passé de 50 000 en 2000 à 100 000 aujourd'hui. Il a augmenté beaucoup plus vite que la population protégée, que le vieillissement de la population, que le nombre d'affections de longue durée (ALD). C'est une bonne nouvelle. Les projections de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS), du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) montrent qu'il y aura 30 000 à 50 000 infirmiers libéraux de plus dans notre pays à l'horizon 2030. C'est considérable.

Nous pouvons donc construire des équipes de soins auprès des médecins, comme cela se fait dans d'autres pays.. Cela doit se faire dans un double mouvement, avec davantage de délégations de tâches, mais de manière organisée, en tirant les enseignements en termes de modèle économique. C'est la raison pour laquelle nous sommes en train de finaliser avec les syndicats d'infirmiers libéraux une négociation sur les IPA. Aujourd'hui, le modèle économique pour les IPA en libéral ne fonctionne pas bien. Nous voulons les valoriser davantage, augmenter les forfaits de suivi, accroître leur file active, leur permettre de suivre des patients ponctuels et leur donner les moyens d'avoir une activité pérenne, en lien avec les médecins traitants, avec un modèle économique plus stable.

Nous pensons que nous pouvons agir. Bien évidemment, certains leviers ne sont pas dans notre main : d'autres types de mesures relèvent du législateur et du Gouvernement. Je me situe, à ce stade, dans un champ conventionnel conforme à ce qui existe aujourd'hui.

Vous m'avez interrogé sur la réforme de la nomenclature. Le Haut Conseil des nomenclatures est désormais totalement installé. Il est au travail, avec près d'une quarantaine de comités par famille d'actes, qui ont commencé à travailler à construire la nouvelle hiérarchisation, avec pour objectif que la nouvelle nomenclature soit plus souple. Ce travail est extrêmement lourd et sera sans doute complexe techniquement et financièrement. La nouvelle hiérarchisation montrera que certains actes coûtent aujourd'hui beaucoup moins cher que d'autres ; à l'inverse, il faudra prendre en charge des actes innovants qui, potentiellement, coûteront plus cher. Il faudra avoir en tête cet équilibre à construire dans la discussion avec nos partenaires conventionnels.

Je rappelle que l'assurance maladie n'est évidemment pas en première ligne sur le sujet de la réforme du financement de l'hôpital. C'est avant tout le ministère de la santé qui pilote les réformes du financement. Vous savez que la réforme de la psychiatrie est déjà implémentée et que celle des soins de suite et de réadaptation (SSR) est prévue pour 2023. Pour notre part, nous travaillons, dans le cadre de l'article 51, à différentes expérimentations pour faire bouger les règles du jeu du financement à l'hôpital. Je pense notamment aux travaux d'expérimentation sur le financement à l'épisode de soins pour certaines prises en charge – prothèse de hanche programmée, prothèse de genou... La réflexion avance sur ces sujets.

Dans le rapport, nous proposons notamment de renforcer la place du financement de la qualité dans le financement hospitalier comme dans celui des soins de ville, d'avoir les mêmes indicateurs pour les dispositifs de financement de la qualité en ville et à l'hôpital, d'expérimenter des logiques de bonnes pratiques pour mieux valoriser le financement de la qualité, *via* le recueil d'indicateurs.

S'agissant de la prise en charge des enfants et des familles, nous souhaitons fortement essayer de resserrer les liens avec les équipes de la protection maternelle et infantile et voir sous quelles modalités – juridiques, financières, conditions de systèmes

d'information... – nous pouvons accompagner cette activité. Nous pensons qu'un renforcement de la coordination entre les équipes de la PMI et les soins de ville est de nature à améliorer la qualité de la prise en charge des enfants.

Sur le 100 % Santé, je ne vais évidemment pas parler à la place des équipes ministérielles, mais, comme vous l'imaginez, nous n'avons pas totalement sorti de notre chapeau les propositions de « charges et produits » : nous avons discuté avec les équipes en charge de ces thématiques. Et je crois que, compte tenu du succès du 100 % Santé, l'objectif de diminuer les restes à charge et d'identifier les champs dans lesquels on pourrait engager une démarche qui s'en inspire, sans forcément la reproduire strictement, est assez largement partagé dans les équipes de François Braun et d'Agnès Firmin Le Bodo.

Nous assumons de plus en plus de dossiers de gestion de la C2S « payante » : l'assurance maladie gère aujourd'hui 61 % des bénéficiaires – 820 000, sur 1,3 million. Cette part est en assez forte augmentation depuis dix-huit mois, un certain nombre d'organismes complémentaires ayant décidé de ne pas poursuivre leur participation à la gestion de la C2S.

S'agissant de la « grande sécu », s'inspirer, là aussi, du 100 % Santé, avec une articulation organisée des assureurs public et privés, nous semble une voie cohérente. Celle-ci avait d'ailleurs déjà été évoquée dans le rapport du Hcaam. Nous continuerons à diminuer les effectifs, donc à baisser significativement les frais de gestion de l'assurance maladie obligatoire, ce que n'ont pas fait les organismes complémentaires ces vingt dernières années.

Je vous confirme notre forte mobilisation sur le contrôle des centres de santé dentaires et ophtalmologiques. Plus d'une vingtaine de dépôts de plainte ont déjà été enregistrés s'agissant des centres visuels. Des dépôts de plainte, des procédures ordinales ou de déconventionnement sont également engagés à l'encontre de centres dentaires. Nous avons significativement augmenté notre volume de contrôle ces derniers mois. Nous avons construit une cellule nationale dédiée aux seuls centres dentaires ; plus d'une quarantaine de contrôles sont en cours et des contrôles coordonnés entre l'agence régionale de santé (ARS) et l'assurance maladie sont programmés pour le second semestre.

Pour ce qui est des centres de santé visuelle, nous avons à la fois engagé une démarche de contrôle sur les centres où les soupçons de fraude étaient les plus importants et réenclenché une sensibilisation avant contrôle, puisque nous avons écrit à plus d'une soixantaine de centres pratiquant des tarifs moyens élevés pour les inciter vivement à ajuster leurs pratiques, faute de quoi nous engagerons des contrôles. Nous avons par ailleurs enrichi l'avenant que nous avons signé avec les centres de santé voilà quelques mois d'un renforcement du cahier des charges : il s'agit de mettre en place le conventionnement explicite qui a été voté par la loi, de lui donner davantage de contenu sur les contrats de travail et l'activité des professionnels, et de marquer notre capacité à engager des sanctions plus rapidement dès lors que nous enregistrerions des dérives.

Pour autant, je ne pense pas que nous soyons complètement au bout d'une régulation plus efficace de l'installation des centres de santé visuelle et dentaire – une partie des dispositifs avaient été censurés par le Conseil constitutionnel au motif qu'ils constituaient des cavaliers législatifs –, qui, aujourd'hui, s'installent de façon trop dynamique, sans relation avec les besoins de santé de la population et sans que ces créations ne soient toutes motivées par une amélioration de l'accès aux soins.

Nous allons continuer à amplifier nos actions de contrôle. Nous sommes extrêmement déterminés sur ce point, mais sans doute faudra-t-il, avec le Gouvernement et le Parlement, essayer d'aller plus loin dans les mécanismes de régulation.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci, monsieur le directeur. Je donne la parole aux commissaires pour une première série de questions.

M. Jean Sol. – Ma collègue Victoire Jasmin et moi-même avons rendu, à la fin de l'année dernière, un rapport d'information sur les effets de l'épidémie de covid-19 sur la santé mentale des Français. Nos préoccupations étaient importantes, les enquêtes épidémiologiques indiquant notamment de hauts niveaux d'anxiété et d'états dépressifs. Où en sommes-nous, d'après les indicateurs que la CNAM peut suivre par l'intermédiaire du système national d'information interrégimes de l'assurance maladie (Sniiram) ? Combien de consultations de psychiatres et de psychologues ont-elles été remboursées, pour combien de patients ? Concernant les médicaments, avec le groupement d'intérêt scientifique Epi-Phare, dont la CNAM est membre, quelles tendances constatez-vous, par exemple sur la consommation de psychotropes ?

Tirant les conséquences de l'impact de la pandémie et des lacunes persistantes de l'offre de soins en santé mentale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a prévu la prise en charge par l'assurance maladie de séances d'accompagnement par un psychologue. Comment ce dispositif est-il mis en œuvre, et quel premier bilan pouvez-vous en tirer ? Combien de psychologues ont-ils, à ce jour, sollicité un conventionnement spécifique avec l'assurance maladie ? Combien de patients en ont-ils déjà bénéficié, et quel est leur profil ? Avaient-ils déjà auparavant consulté un psychologue ou un psychiatre ? Le nombre de séances prévues est-il entièrement mobilisé ?

Enfin, nous avons indiqué, dans notre rapport, que la nécessité pour le patient d'être adressé par un médecin pour bénéficier de cette prise en charge soulevait des questions. D'après les retours du terrain, le dispositif ne semble pas toujours connu des médecins et des patients. Avez-vous un retour qualitatif, et cette prise en charge a-t-elle été évaluée ?

Mme Florence Lassarade. – Monsieur le directeur, nous avons beaucoup parlé de prévention ces dernières années, mais vous n'avez pas vraiment évoqué ce sujet. En tant qu'ancienne pédiatre, je m'interroge sur les chiffres de la mortalité infantile en France, qui sont parmi les pires en Europe.

Les pédiatres remplaceront sans doute aisément le carnet de santé par un espace santé numérique. Ils sont spécialistes de la non-prescription d'antibiotiques, mais ils ne sont pas spécialement identifiés comme médecins traitants. Quelles sont vos relations avec l'Association française de pédiatrie ambulatoire ? Recourez-vous à cette structure, qui a anticipé de nombreux sujets concernant la santé de l'enfant, en matière d'orthodontie ou de psychiatrie notamment ?

Pourriez-vous nous donner des précisions sur le nouveau dispositif MonPsy ? Des psychiatres de Gironde m'expliquaient que des structures se mettaient en place ; pourriez-vous développer davantage ?

En grande partie, les arrêts de travail prescrits en téléconsultation ont été liés à l'épidémie de covid. Dans les chiffres que vous nous indiquez, pouvez-vous distinguer les arrêts de travail liés à l'épidémie de covid de ceux qui sont liés à d'autres motifs ?

Tant que le tarif de consultation demeure fixé à 25 euros pour des spécialités peu techniques mais très cliniques, comme la pédiatrie, est-il toujours pertinent que la valorisation des actes médicaux passe par un système de « bons points » de la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP), avec une vérification que l'on a prescrit les « bons » médicaments ? Ce système n'est-il pas totalement obsolète, et ne faudrait-il pas le revoir ?

On nous avait déjà parlé de rendement des consultations, et on avait demandé que les médecins passent de quatre à six consultations par heure. Vos remarques me semblent du même ordre lorsque vous dites que la patientèle des médecins traitants doit être plus importante. Je suis la première concernée par le problème, car je n'ai toujours pas réussi à trouver un médecin traitant. La notion de médecin référent ne devrait-elle pas sauter, en définitive, car c'est elle qui empêche un médecin de prendre en charge des malades supplémentaires ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je vous ai écouté avec beaucoup d'attention, mais j'ai l'impression que le baromètre est cassé. Je salue le remarquable travail technique mené par vos équipes, mais, entre ce que vous nous décrivez et le terrain, il n'y a rien à voir. Tout le monde nous rapporte le manque de personnels de santé, les difficultés de coordination et de mise en œuvre de vos propositions.

Les outils que vous nous présentez semblent parfaits, mais comment les mettre en œuvre ? Votre stratégie n'est possible que si nous avons des hommes et des femmes sur le terrain. Je voulais vous faire part de ce décalage.

Tout se passe comme si, dans le chaos dans lequel nous sommes plongés, on ne voyait même plus l'excellence du système de santé français, qui est pourtant bien réelle. Tout se passe comme dans *Où est Charlie ?* : on cherche l'excellence de la prise en charge de la santé en France, et on ne la voit plus.

Je le regrette, car les élus locaux ont fait des efforts considérables pour mettre en œuvre certaines mesures, alors que le sujet de la santé a été au centre des préoccupations des deux dernières campagnes électorales. Nous devons relever, tous ensemble, cet énorme défi. Je salue la qualité de votre travail, ainsi que le travail des professionnels de santé, qui font le maximum. Mais quelque chose s'est cassé, et il faut, le plus vite possible, retrouver Charlie et l'excellence de la santé en France !

Concernant les dispositifs numériques innovants permettant de soulager la douleur, il me semble qu'un décret est en préparation. Il faut que l'assurance maladie puisse prendre en compte certains dispositifs numériques créés par des start-up. Nous n'avons pas assez travaillé sur ce sujet.

Sur le terrain, j'ai également pu relever des problèmes concernant la prise en charge des fauteuils roulants pour les personnes handicapées. Cela peut prendre jusqu'à cinq ans, et cela fait peur, surtout pour les enfants ! D'après ce que l'on me dit, on fait plus attention au prix qu'à la pathologie, et au fait que l'enfant grandit.

Je suis favorable à vos propositions concernant les équipes médicales, mais je pense qu'il faut plus de temps pour conduire un travail pluridisciplinaire sur un malade : il faut préparer les réunions, analyser les cas, en tirer les conclusions quant à la prise en charge... Cela demande du temps et des moyens humains. La patientèle des médecins traitants ne pourra pas passer de 1 000 à 1 200 patients d'un coup de baguette magique.

M. Bernard Jomier. – Mme Corinne Imbert a rappelé que les exonérations se profilant à l’horizon législatif compliqueront le retour à l’équilibre et aggraveront le déficit de la sécurité sociale, à laquelle on a déjà mis de très lourds boulets aux pieds en transférant la dette sociale à la Cades. Il y a là un choix politique.

Nous connaissons des dérives concernant les téléconsultations, qui font peser une pression quotidienne sur les professionnels prescripteurs, auxquels on demande des arrêts de travail ou des prescriptions ne remplissant plus les conditions de sécurité sanitaire. C’est inquiétant, et je regrette que le remboursement à 100 % des téléconsultations ait été prolongé de trois mois, car cela ne changera rien à la situation des urgences, tout en faisant de la téléconsultation un régime de remboursement préférentiel par rapport à la consultation présente.

Je souscris à votre remarque selon laquelle il existe encore des outils pour gagner du temps médical, face à la question de l’offre de soins et des déserts médicaux. Mais nous sommes trop lents et parcimonieux dans leur application ! J’appelle votre attention sur un point : compte tenu de l’instabilité de la situation politique, la tentation autoritaire croît dans notre pays, y compris chez les parlementaires. Concernant les mesures dont nous discutons, elle pourrait finir par déboucher. Or je suis convaincu qu’aucune amélioration n’est à attendre de l’autoritarisme, ou du mythe selon lequel, lorsque les problèmes durent depuis trop longtemps et que tout le monde est exaspéré, la tentation autoritaire constitue une solution. Vous devez tout faire pour que les leviers existants ne restent pas dans la théorie et soient développés sur le terrain, comme Mme la rapporteure générale l’a rappelé.

Vous indiquez dans votre rapport que la prochaine convention médicale sera un rendez-vous important pour l’adoption de dispositifs. Mais avez-vous mis en place des processus pour, en amont de cette convention monocatégorielle ne concernant que les médecins, discuter avec l’ensemble des professionnels de santé concernés ?

À la suite de l’adoption de l’article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, certaines expérimentations ont été menées. Vous dites en préparer l’entrée dans le droit commun. Quelles sont les principales lignes des changements envisagés ?

Vous souhaitez récupérer 300 millions d’euros en luttant contre la fraude. Sur le fondement d’arguments sérieux, l’Institut hospitalo-universitaire (IHU) Méditerranée Infection est soupçonné d’une fraude par surfacturation portant sur plusieurs millions d’euros, au détriment de l’assurance maladie et des organismes complémentaires. Avez-vous ouvert une enquête pour attester ces surfacturations ? À l’heure où l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et l’inspection générale des affaires sociales (IGAS) font enfin leur travail, et alors que leurs rapports sur les dérives de cet IHU sont cinglants et inquiétants, quelles mesures prenez-vous ?

M. Thomas Fatôme. – Le dispositif MonPsy est encore très récent : les psychologues sont rentrés dans le dispositif de conventionnement depuis février, les premières prescriptions et prises en charge ont eu lieu à partir d’avril, et nous ne disposons que de quelques mois de recul. Les premiers retours sont encourageants. Plus de 1 600 psychologues sont aujourd’hui conventionnés pour prendre en charge les patients. Les inscriptions continuent, et la dynamique est favorable : la quasi-totalité des départements étant aujourd’hui couverte. Près de 2 850 médecins ont déjà prescrit des prises en charge, pour un total de 5 500 séances. Je redis mon attachement à ce que cette prescription s’inscrive dans un parcours de soins organisé.

Un effort significatif d'information et d'accompagnement des professionnels concernés a été mis en place. Un *mailing* spécifique a été conduit en direction des médecins potentiellement prescripteurs. Nous accompagnons les psychologues choisissant de se conventionner. Nous travaillons également avec les ARS pour mieux faire connaître le dispositif. Les professionnels concernés attendaient depuis longtemps la possibilité de proposer des consultations de psychologues sans exposer les patients à des restes à charge.

Dans notre rapport, nous indiquons des éléments préoccupants sur l'impact des confinements successifs et de la crise sanitaire sur la santé mentale : en 2021, la prescription d'antidépresseurs chez les jeunes connaît une augmentation de près de 13 %. Ce signal d'alerte très net doit être pris en compte. Nous allons réengager une campagne d'accompagnement sur la santé mentale auprès des généralistes, afin de généraliser les bonnes pratiques concernant les prescriptions de consultations chez des psychologues ou l'usage de médicaments. Nous développons également les premiers secours en santé mentale dans les milieux universitaires et dans le monde du travail, afin de former à l'identification des troubles et d'améliorer l'accompagnement dans le système de soins.

Madame Lassarade, le rapport contient de nombreuses mesures sur la question de la prévention, notamment concernant la famille et les enfants. L'organisation du dépistage des cancers est une politique de prévention majeure, sur laquelle notre pays est en retard. Nous proposons, dans la continuité des rapports de l'IGAS, d'en simplifier l'organisation et les processus, et de systématiser les démarches d'« aller vers » dans les territoires, en direction des populations les plus éloignées du système de soins.

Concernant les enfants et la pédiatrie, il est nécessaire de soutenir le développement de maisons de santé de l'enfant comprenant des pédiatres ainsi que d'autres métiers de l'enfance, comme des orthophonistes et des orthoptistes. Nous partageons le diagnostic selon lequel la pédiatrie fait partie des spécialités en bas de l'échelle des spécialités dans ce pays, ce qui n'est pas normal. Dans l'avenant 9 à la convention médicale, signé en juillet 2021 et mis en œuvre depuis le mois d'avril 2022, nous avons fortement revalorisé le tarif des consultations pédiatriques, ce qui a provoqué une augmentation inédite de la rémunération annuelle des pédiatres, à hauteur de 5 000 euros en moyenne. Il est probable que l'histoire ne s'arrête pas là : nous devons continuer cette politique de soutien à la pédiatrie, ainsi qu'à d'autres disciplines comme la psychiatrie : nous avons besoin de spécialités cliniques attractives.

Concernant la mortalité infantile, le diagnostic a été posé par les autorités sanitaires. Les causalités de cet indicateur, qui n'est pas orienté favorablement, sont sans doute multiples et difficiles à établir. Nous participerons à toutes les mesures d'accompagnement, mais je n'ai pas actuellement d'élément nouveau à vous fournir sur ce sujet.

Madame la rapporteure générale, je voudrais dissiper un malentendu : l'assurance maladie est consciente des difficultés traversées par notre système de santé, de la violence du choc porté par le covid et de ses effets à court ou à moyen terme sur la santé mentale ou les hospitalisations programmées. Plusieurs programmes de prévention ont été plus ou moins stoppés, l'activité des professionnels a été perturbée. Le choc est extrêmement fort, et nous en avons bien conscience, d'autant plus que le contexte était déjà relativement tendu.

Pour autant, ce phénomène n'est pas purement français. Dans la quasi-totalité des pays comparables à la France se posent les mêmes problèmes d'attractivité des professions de

santé et de postes vacants. Ce n'est pas le système français lui-même qui est en cause : l'ensemble des systèmes de soin souffrent des effets à retardement du covid, notamment en ce qui concerne les ressources humaines.

Comme vous l'avez dit, nous sommes face à un énorme défi. Que faire ? L'assurance maladie, aux côtés des pouvoirs publics et des ministres ainsi que de l'ensemble des acteurs de santé, pense pouvoir apporter une série de réponses. Nous n'avons pas besoin d'inventer des choses complètement nouvelles ; nous devons au contraire déployer plus fortement et plus efficacement nos mesures. Pourquoi ne disposons-nous « que » de 3 500 assistants médicaux dans notre pays ? Le covid a perturbé le déploiement de cette nouvelle fonction, qui ne date que de deux ou trois ans, et il faut alléger les contraintes, améliorer les paramètres, davantage accompagner les médecins. Nous avons conscience qu'il faut les déployer au plus vite.

Nous avons tout de même deux fois plus de maisons de santé pluridisciplinaires en 2022 qu'en 2017, dans lesquelles 15 % des professionnels de santé en ville exercent actuellement, mais nous devons encore accélérer ce mouvement et ces solutions. Le Gouvernement lancera sûrement des consultations autour de ces thématiques, à propos desquelles notre rapport lance aux parlementaires toute une série de propositions.

Concernant les dispositifs numériques de prise en charge de la douleur et des patients, nous proposons d'identifier une troisième catégorie de produits de santé pris en charge, en plus des médicaments et des dispositifs médicaux. Nous proposons de réfléchir à une troisième catégorie appelée « thérapie digitale », réunissant les solutions numériques, comme des bases de données, des algorithmes ou des applications, qui deviennent, pour les professionnels de santé, des outils de prise en charge des patients. Nous tournons autour de ce problème en prenant en charge des dispositifs médicaux qui comportent de plus en plus souvent du numérique et de la télésurveillance, mais cela ne suffit pas, et nous proposons d'aller plus loin en identifiant cette nouvelle catégorie des « thérapies digitales », comprenant les solutions que vous avez évoquées, madame la rapporteure générale.

Monsieur Jomier, à l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, M. Dussopt s'en est remis à la sagesse des parlementaires au sujet d'un amendement ayant pour objet la compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales. Les exonérations prévues par le texte sont bien compensées à la sécurité sociale, comme c'est le cas de manière systématique. Ce qui est fait pour soutenir le pouvoir d'achat et l'emploi représente aussi potentiellement des gains de recettes pour la sécurité sociale et l'assurance maladie.

Il est temps de bâtir un cap concernant la téléconsultation. La situation particulière de l'été justifiait une dernière prolongation du remboursement à 100 % des téléconsultations, mais il faut maintenant, avec l'ensemble des acteurs, déterminer la place pérenne de ces solutions dans les parcours de soins.

Nous avons en tête d'avoir des temps de concertation avec les professionnels de santé. Nous avons échangé avec les pharmaciens, comme avec les syndicats des infirmiers libéraux, sur des sujets comme la vaccination ou l'accompagnement, et il est clair que nous aurons des temps de concertation avec les autres professionnels de santé. Plus largement, nous avons engagé un travail d'écoute et de partage avec l'ensemble des acteurs du système de santé, sans nous limiter au dialogue avec les partenaires syndicats, même s'il est fructueux.

Nous organisons le passage des dispositions de l'article 51 dans le droit commun. Le dispositif « Retrouve ton cap » de prévention de l'obésité chez les enfants et adolescents ainsi que le mécanisme de prise en charge de la télésurveillance ont tous les deux été expérimentés dans l'article 51, avant d'être intégrés dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022. Les modes de financement des structures d'exercice coordonné que nous avons proposés dans le rapport sont nourris par les expérimentations menées dans les dispositifs d'incitation à une prise en charge partagée (IPEP) et de paiement en équipe de professionnels de santé en ville (PEPS), notamment autour des équipes de soin traitantes. Nous devons voir comment tirer les leçons de ces expérimentations pour les inclure dans le droit commun de la convention médicale.

L'assurance maladie a suspendu, depuis mars 2020, l'ensemble des contrôles de tarification à l'activité, et ne les a pas repris, à la demande du ministère de la santé. Ces contrôles ont été suspendus dans l'ensemble des hôpitaux, donc à l'IHU de Marseille. Néanmoins, nous avons engagé depuis plusieurs semaines des échanges avec les hôpitaux de Marseille pour comprendre le niveau de facturation des hospitalisations de jour, qui nous semble plus élevé qu'ailleurs, et nous attendons des compléments d'explication, pour éventuellement engager les démarches nécessaires.

M. Alain Milon. – Merci pour ce rapport de qualité et sa synthèse passionnante.

J'avais deux premières questions, concernant l'IHU et concernant la politique conventionnelle, qui ont été posées. Sur cette dernière, je suis d'accord avec vous, il faut intégrer l'ensemble des professionnels de santé dans les travaux pré-négociation et en particulier les jeunes médecins qui se plaignent souvent de ne pas en faire partie.

J'en viens à ma dernière question, celle qui fâche. Je vous ai dit que j'avais apprécié vos propositions qui pourraient constituer un programme présidentiel. Beaucoup d'organismes officiels font individuellement des propositions pour améliorer la santé en France et, les vôtres étant particulièrement intéressantes : y a-t-il encore un intérêt à l'existence de la direction générale de la santé ?

Mme Pascale Gruny. – En tant que sénateur, le premier sujet qui nous remonte du terrain, c'est la santé. Dans mon département de l'Aisne, il faut jusqu'à une heure trente de voiture pour se rendre à un rendez-vous dentaire ou ophtalmologique. Le problème est exacerbé actuellement en période de vacances : les médecins partent en congé sans réussir à trouver de remplaçants. Les médecins ont aussi le droit de se reposer mais les remplaçants ne veulent pas travailler dans les cabinets les plus surchargés. La population ne supporte plus cette situation.

Vous avez parlé de la prévention ; elle ne peut se résumer au dépistage mais doit aussi empêcher réellement les pathologies. Les semelles orthopédiques sont par exemple essentielles pour éviter les problèmes de dos mais pourtant personne ne sait pas qu'elles sont remboursées sans aucun reste à charge.

Le problème est que la prévention n'est pas très vendeur pour un programme présidentiel car les effets se voient à long terme. C'est bien dommage. Dans ma région, nous sommes en train de travailler sur le bien vieillir. Une application est en cours de mise en œuvre pour que les personnes puissent s'évaluer à partir de 60 ans.

Enfin, permettez-moi de revenir sur le handicap. Compte tenu des restes à charge importants pour disposer d'un fauteuil roulant ou d'un chien guide d'aveugle, il est heureux que des associations soutiennent financièrement les personnes.

Mme Nadia Sollogoub. – A titre liminaire pour compléter ce qui vient d'être dit, je suis élue dans la Nièvre et dans quelques jours, nous n'aurons plus aucun dermatologue dans tout le département ! Le tableau est donc très inquiétant pour les populations. Il faut que les jeunes de nos territoires ruraux aient accès aux formations médicales pour ensuite revenir.

Je souhaitais vous poser deux questions précises. Tout d'abord, vous avez évoqué la démographie des infirmiers. Beaucoup d'infirmiers sont formés mais la difficulté réside dans le fait qu'ils s'arrêtent de travailler de plus en plus rapidement. À ma connaissance, 180 000 infirmiers diplômés n'exercent pas. Des actions sont-elles prévues pour rétablir le dialogue avec eux et les amener à exercer à nouveau leur profession ? Nous avons, en quelque sorte, un gisement précieux à ne pas oublier.

Certains dispositifs pour les médecins généralistes, comme la possibilité d'avoir des assistants médicaux, sont conditionnés à l'obligation de prendre de nouveaux patients. Or, ceux qui ont le plus besoin d'une équipe n'y ont pas accès car ils sont déjà à saturation. Les négociations sur ces points peuvent-elles être revues ?

Mme Annick Jacquemet. – Tout d'abord, quelles mesures est-il mis en œuvre pour lutter contre la redondance des examens ? Il y a là un important levier d'économies.

Ensuite, si vous me permettez cette analogie, les vétérinaires traitants ne peuvent pas s'occuper des autopsies, pour déterminer par exemple si un animal est mort foudroyé par la foudre, car il est beaucoup plus difficile de refuser certaines pressions pour les vétérinaires traitants qui connaissent bien les personnes qui font appel à eux. Est-il envisageable de prévoir un mécanisme similaire pour les arrêts de travail ou les renouvellements d'arrêt de travail, c'est-à-dire qu'ils ne puissent être délivrés par les médecins traitants pour éviter les demandes toujours délicates à refuser ?

Lorsque j'étais vice-présidente du département du Doubs, nous avons mis en place une structure de recyclage et de revente des aides techniques comme les fauteuils roulants en partenariat avec une entreprise d'insertion vers le travail. Toutefois, nous nous étions heurtés à un problème : aucune prise en charge par l'assurance maladie n'est prévue pour le matériel d'occasion. Quelles solutions peuvent-elles être apportées ?

M. Philippe Mouiller. – Tout d'abord sur le volet handicap, l'application du décret mettant en œuvre la réforme de la prise en charge des aides techniques soulève des interrogations que m'ont relayées les associations de personnes handicapées notamment sur la durée d'utilisation des fauteuils roulants.

Je voudrais aussi pointer les incohérences dans le transport des enfants handicapés. L'assurance maladie est le financeur dans le cadre des consultations médicales tandis que le département assure l'organisation et le financement à l'école. Dans le cadre de l'établissement d'accueil, c'est la dotation de l'établissement qui est mobilisée. Enfin, lors d'activités extérieures, ce sont les familles qui payent. Il faudrait apporter de la cohérence et de la coordination pour une meilleure efficacité des moyens.

Pour revenir à la problématique de la fraude sociale, nous avons au Sénat déposé une proposition de loi sur les cartes vitales biométriques finalement modifiée en raison des expérimentations déjà en cours. Avez-vous des premiers éléments de bilan de ces dispositifs expérimentaux à nous communiquer ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – J’ajoute à mon tour quelques questions ou remarques.

Notre conviction, après nos travaux de la commission d’enquête sur la situation de l’hôpital et le système de santé en France est que le dispositif des assistants médicaux doit être assoupli. Vous orientez-vous vers cette mesure ?

Sur le « 100 % santé », nous avons demandé à la Cour des comptes un rapport sur le sujet qui nous sera très prochainement remis.

Les autres points que je souhaite soulever font suite à des auditions ou rencontres auxquelles j’ai pu prendre part ces dernières semaines.

Lors de la table-ronde sur la transplantation d’organes que nous avons eue en commission, il a été dit qu’il manquait une approche médico-économique entre la greffe et la dialyse. Pouvez-vous nous donner plus d’éléments sur ce sujet ?

Nous nous sommes également déplacés à l’institut Curie ou au centre de recherche des Cordeliers où un sujet est revenu sans cesse : le référentiel des actes innovants hors nomenclature (RIHN) n’est pas adapté. Les tests compagnons sont rendus vraiment difficiles pour les équipes de chercheurs et de soignants. Ce sujet a-t-il progressé ? Avec ma collègue Annie Delmont-Koropoulis, nous avons déposé une proposition de loi qui apporte des solutions. Elle a été votée au Sénat et j’espère qu’elle trouvera une suite favorable à l’Assemblée nationale.

Enfin, quelques points sur la prévention. J’ai reçu la conférence nationale de l’accident vasculaire cérébral (AVC) qui a évoqué l’importance d’une visite de prévention vers l’âge de 40 ans. C’est un sujet majeur. J’ai également rencontré l’association nationale des hypercholestérolémies familiales qui milite aussi pour un dépistage précoce, non pas seulement en cascade après un cas avéré dans une famille, mais réellement systématique. Ce dépistage universel permettrait une diminution des troubles vasculaires. Menez-vous une réflexion sur ce sujet ?

Enfin, le dernier point est la redondance des actes. Il y a des dérives que nous constatons tous notamment en radiologie. Des économies sont à réaliser sur ce point.

Je n’aborde pas le sujet important des données de santé car nous lançons une mission d’information et nous aurons l’occasion de vous entendre sur ce point précis lors de nos travaux.

M. Thomas Fatôme. – Tout d’abord, je tiens à vous rassurer sur les jeunes médecins. Tant les étudiants que les jeunes internes en médecine sont bien associés aux négociations de la convention médicale, et même s’ils ne sont pas cocontractants, ils ont l’occasion de faire entendre leurs revendications.

Monsieur le Président Milon, je ne peux vous suivre naturellement dans votre interrogation sur le bien-fondé de la direction générale de la santé (DGS). Il suffit de regarder

la mobilisation des équipes de la DGS à tout point de vue lors de la crise de la covid pour être assuré de la nécessité de disposer d'une direction générale, y compris sur les sujets que nous avançons dans notre rapport comme l'amélioration du dépistage du cancer. Notre plan d'actions fait appel aussi bien à la DGS, à l'assurance maladie qu'à l'Institut national du cancer (Inca).

Madame la Présidente Gruny, je me permets d'insister sur un point. Notre objectif n'est pas de faire travailler davantage les médecins, notamment les généralistes traitants : ce n'est pas ce que nous souhaitons et, de surcroît, ce n'est pas possible étant donné leur charge de travail. Notre objectif est de les aider à faire évoluer leur organisation grâce à une équipe afin de s'occuper davantage des patients sans travailler plus pour autant. Nous vous ferons parvenir les résultats intéressants d'une étude qualitative réalisée auprès des médecins libéraux et des assistants médicaux. Les médecins interrogés nous ont fait part de leurs craintes initiales de devoir travailler plus, craintes entièrement dissipées par la suite. Si vous me permettez, je dirai que les médecins ne travaillent pas plus mais travaillent mieux. Ils nous le disent eux-mêmes : les patients sont mieux pris en charge grâce à des journées mieux organisées. Les chiffres montrent qu'au bout de trente mois d'engagement dans le dispositif, une augmentation de patientèle et de file active est clairement constatée. Cette augmentation a lieu y compris pour les médecins ayant déjà la patientèle la plus nombreuse pour lesquels les objectifs fixés étaient simplement un maintien de l'activité à un niveau identique. Le dispositif n'a pas tant un objectif quantitatif, quoique que nous ne perdons pas de vue l'accès équitable aux soins dans tous les territoires, qu'un objectif qualitatif d'amélioration des conditions d'activité des médecins. Ces derniers nous disent que l'exercice de leur profession a changé depuis qu'ils sont épaulés par un assistant médical.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est tout à fait juste.

M. Thomas Fatôme. – Maintenant que le dispositif a prouvé son efficacité, il s'agit de vaincre deux réticences principales qui entravent son déploiement. D'une part, le manque d'espace est un sujet majeur. Les médecins qui ne recrutent pas d'assistant médical nous expliquent qu'ils ne peuvent trouver la place dans leurs locaux pour installer un assistant. Ce problème appelle une réponse collective de la part des collectivités territoriales, de l'assurance maladie, des services de l'État ou des partenaires du secteur du logement pour accompagner les médecins dans leurs projets immobiliers. Les collectivités territoriales agissent déjà mais il faut renforcer et systématiser ces démarches. D'autre part, la peur de l'embauche est parfois présente chez les médecins. Que faire si cela se passe mal ? Nous voulons travailler sur ce sujet en simplifiant les déclarations sociales en lien avec l'Urssaf et éventuellement en agissant avec des dispositifs comme « action de santé libérale en équipe » (Asalee) au sein duquel l'assurance maladie salarie elle-même. Sans devenir un offreur de soins, l'assurance maladie peut devenir un intermédiaire pour faciliter l'intervention de l'assistant médical ou de l'infirmier dans le cabinet du médecin.

Nous allons également continuer de soutenir les médecins qui cumulent un emploi et une retraite. Aujourd'hui, 12 500 médecins libéraux sont en cumul emploi-retraite. C'est une ressource dont il n'est pas possible de se priver. Il faut faire connaître davantage les règles favorables en matière de cotisations sociales.

Sur les fauteuils roulants et les aides techniques, je tiens à souligner que c'est un sujet pris en main par le ministère dans le cadre des travaux de Philippe Denormandie. Des avancées ont déjà eu lieu. Les ergothérapeutes peuvent par exemple prescrire des aides techniques. Un travail a aussi été engagé sur la rénovation de la nomenclature des fauteuils

roulants. Des concertations ont été menées avec les fabricants et les associations. La réutilisation des fauteuils roulants fait partie de la discussion - dont l'aboutissement n'a pas encore eu lieu mais ne saurait trop tarder. Les modèles économiques ne sont en effet pas faciles à construire.

S'agissant des départs précoces d'infirmiers ou d'infirmières voire d'étudiants, c'est un sujet qui dépasse les seules compétences de l'assurance maladie. Nous agissons tout de même à deux égards. Premièrement, nous nous penchons sur les infirmiers libéraux pour déceler les tendances au-delà d'un phénomène mondial de ras-le-bol et de fatigue professionnels. En réalité, il n'existe pas de mouvement important de transfert d'infirmiers de l'hôpital vers le secteur libéral et inversement. Nos observations ne corroborent donc pas l'idée qu'il existerait une rupture récente de tendance. Deuxièmement, nous lançons un travail qualitatif pour comprendre pourquoi certains infirmiers ont quitté la profession avant leur retraite. Le ministère de la santé conduit aussi de son côté une enquête sur les infirmiers à l'hôpital. Ces travaux nous permettront de savoir ce que l'on peut faire pour inciter les infirmiers à demeurer dans leur activité. Nous avons beaucoup soutenu les infirmiers libéraux ces dernières années, avec par exemple le bilan de soins infirmiers (BSI), et il nous faut poursuivre.

Mme la sénatrice Jacquemet, je vous rejoins entièrement sur la redondance des examens médicaux. Dans le rapport, vous trouverez une étude approfondie sur l'évolution du volume d'actes de biologie qui montre qu'entre 2019 et 2021, une augmentation de 8 % des prescriptions par ordonnance a eu lieu sans aucune justification de santé publique. Nous souhaitons réenclencher une nouvelle discussion d'une convention avec les biologistes sur la qualité de la prescription. Le même travail doit être fait sur la redondance des examens de radiologie conformément au protocole pluriannuel avec les radiologues. Ces chantiers avaient plus ou moins été mis en sommeil avec la crise épidémique mais vont être redémarrés. Le rapport aborde aussi les produits de contraste en radiologie que nous payons très cher en France en raison de volumes très importants, de gaspillage ou d'un conditionnement inefficace...

Aujourd'hui, la prescription des arrêts de travail n'est pas réservée aux médecins traitants. Ce n'est pas non plus ce que nous proposons à l'avenir. En revanche, il s'agirait de reverser aux médecins traitants la possibilité de prescrire par téléconsultation ces arrêts de travail.

Monsieur le sénateur Mouiller, je tiens à souligner qu'au global le transport et les soins des personnes handicapées est un sujet majeur pour nous. De nombreuses actions ont été prises par exemple en lien avec les dentistes pour une meilleure prise en charge. Nous avons aussi intégré les équipes de Pascal Jacob sur le baromètre Handifaction de l'accès aux soins des personnes handicapées, lequel a été repris par l'Assurance maladie et sera publié régulièrement. La convention médicale comportera aussi de nouvelles mesures.

Je vous confirme qu'une expérimentation a été engagée de 2019 à 2021 pour dématérialiser la carte vitale sur deux territoires. Des enseignements ont déjà été tirés auprès des professionnels de santé. Ce dispositif est efficace. Le processus d'enregistrement des personnes et de vérification de l'identité fonctionne grâce à la combinaison de la reconnaissance faciale et de la pièce d'identité. Nous nous préparons dès lors à déployer cette expérimentation dans huit départements à la rentrée. Le ministre de la santé a annoncé hier le lancement d'une mission sur les conditions d'une carte vitale intégrant, cette fois-ci, de la biométrie. Nous y prendrons part en gardant à l'esprit la question de la fraude sociale mais

aussi de l'intégration de la biométrie dans un processus fluide pour que les professionnels de santé ne soient pas réduits à être les contrôleurs de l'identité de leurs patients au détriment du soin.

Madame la Présidente, je ne reviens pas sur les sujets d'assistants médicaux mais je peux vous confirmer que notre volonté est d'assouplir ce dispositif.

L'ancien ministre de la santé Olivier Véran avait lancé un plan greffe doté de 210 millions d'euros. Nous avons mené des études médico-économiques sur la place de la greffe en comparaison à la dialyse qui ont sous-tendu les orientations de ce plan. Nous pourrions vous la faire parvenir si vous le souhaitez.

Sur le RIHN, je vous confirme que nous travaillons avec la Haute Autorité de santé pour qu'elle puisse engager une priorisation des travaux sur la base des retours des différents conseils nationaux professionnels (CNP). De notre côté, nous menons un travail avec les biologistes pour identifier les enveloppes qui permettraient le transfert des financements RIHN de l'hôpital vers la ville. Toutefois, le travail d'identification est un préalable.

Enfin, nous sommes très engagés sur les données de santé avec par exemple Data pathologies ou Epi-phare en partenariat avec l'ANSM mais j'aurai l'occasion d'y revenir plus précisément dans le cadre de votre mission d'information.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous ne m'avez pas répondu sur l'hypercholestérolémie familiale. L'association nationale m'a indiqué qu'un projet d'expérimentation en Provence-Alpes-Côtes-d'Azur dans le cadre de l'article 51 de la LFSS pour 2018 sur le dépistage en cascade aurait essuyé un refus de la Cnam.

M. Thomas Fatôme. – Je vais me pencher dessus alors.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Enfin, sur le RIHN, cela fait cinq ans que cela dure...

M. Thomas Fatôme. – Je suis convaincu que nous allons réussir.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Certes, mais c'est tellement long et laborieux !

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Permettez-moi d'intervenir pour rappeler l'importance d'avoir des réseaux pour aider les professionnels de santé à dialoguer et les patients à accéder aux soins. La plateforme en Ile-de-France Terr-eSanté a vécu sans avoir convaincu : elle n'est pas assez agile. Avez-vous une solution de remplacement ? C'est vraiment essentiel notamment en oncologie.

M. Thomas Fatôme. – Sur Terr-eSanté précisément, nous travaillons avec l'ARS Ile-de-France et le ministère de la santé pour l'intégration de cette plateforme dans le programme numérique en santé. Je pense plus largement que le déploiement de « Mon espace santé » avec une messagerie sécurisée pour les patients et leurs praticiens mais aussi une messagerie pour la communication entre les professionnels de santé permettra, si cet espace est alimenté systématiquement, de répondre aux enjeux que vous évoquez. Nous avons en outre des outils de e-parcours ou des plateformes territoriales qui existent et qu'il faudra intégrer dans des systèmes inter-opérables.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – C'est surtout le dialogue entre professionnels de santé qui est important.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Un grand merci Monsieur le Directeur général pour cet échange. Nous nous reverrons pour constater si tout cela se traduit bien dans le prochain PLFSS.

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

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 29 juin 2022

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

« Adapter la France au dérèglement climatique et réduire ses émissions pour sauver l'Accord de Paris » - Audition d'experts français du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

M. Jean-François Longeot, président. – Je remercie au préalable le président Larcher, qui a accepté d'ouvrir cette audition à l'ensemble des commissions de notre assemblée.

Nous sommes très heureux et honorés de recevoir aujourd'hui plusieurs experts français ayant participé aux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Nous avons déjà eu la chance d'accueillir des experts du GIEC le 6 octobre dernier pour une présentation passionnante des conclusions du groupe de travail 1 consacré aux aspects scientifiques du système climatique et du changement climatique.

La réunion du jour sera consacrée aux conclusions du groupe 2, portant sur les impacts du changement climatique ainsi que sur les enjeux d'adaptation et de vulnérabilité, et aux conclusions du groupe 3, qui aborde les scénarios de réduction des gaz à effet de serre (GES) pour limiter le changement climatique, autrement dit les moyens d'action.

Le rapport du groupe 1 avait fait le constat de la hausse continue des GES et de l'intensification des événements climatiques extrêmes depuis la période préindustrielle. Les deux derniers tomes ne laissent aucun doute : nous devons agir aujourd'hui, et de manière très déterminée, au sein de tous les secteurs, si nous voulons limiter le réchauffement de la planète à 1,5 degré Celsius. Nous devons par ailleurs mieux nous adapter au réchauffement actuel et à venir et à ses conséquences.

Pour aborder l'ensemble ces sujets, nous accueillons aujourd'hui : Mme Valérie Masson-Delmotte, coprésidente du groupe de travail 1, que nous avons déjà reçue en octobre ; M. Gonéri Le Cozannet, du Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), spécialiste des enjeux liés à la montée du niveau de la mer, auteur principal du chapitre « Europe » du groupe 2 ; Mme Annamaria Lamel, directrice de recherche à l'université Paris 8, auteure du chapitre 17 sur la prise de décisions du groupe de travail 2 du GIEC ; Mme Nadia Maïzi, professeur à Mines ParisTech, spécialiste de l'énergie et de la modélisation prospective, auteure principale du chapitre « Demande et services » du groupe 3.

Cette réunion s'inscrit pleinement dans le cadre des travaux de notre commission d'élaboration et de contrôle des politiques publiques de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux effets du dérèglement climatique, ainsi que de suivi des négociations climatiques internationales, notamment dans le cadre de la prochaine COP 27. Toutefois,

compte tenu du caractère transversal et structurel des enjeux soulevés par la transition écologique, elle est donc exceptionnellement ouverte à tous les sénateurs.

Avant de vous laisser la parole, j'aimerais souligner que les rapports du GIEC se contentent de nous présenter l'état des lieux de la connaissance scientifique. Aussi vos analyses se veulent-elles « pertinentes politiquement, mais non prescriptives », selon l'expression régulièrement utilisée dans vos publications. Je tiens à vous dire, au nom de mes collègues, que nous apprécions particulièrement votre attention constante à trouver le ton « juste », pour présenter de manière rigoureuse et accessible les connaissances actuelles faisant l'objet d'un consensus scientifique planétaire. Nous sommes conscients de la difficulté de la tâche qui est la vôtre : celle d'éclairer les décideurs sans se substituer à eux. C'est pourquoi nous vous remercions de vous prêter à nouveau à cet exercice qui n'est pas aisé.

Mme Valérie Masson-Delmotte, coprésidente du groupe de travail 1 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). – Je veux d'abord vous rappeler les points clés du rapport du groupe 1 du GIEC, puis évoquer l'ensemble du travail conduit pour la rédaction des rapports des groupes 2 et 3, avant qu'en soient présentées les principales conclusions par leurs contributeurs ici présents.

Lors de l'audition du 6 octobre dernier, nous soulignons à quel point l'évolution à venir du climat dépendait des décisions que nous prenons maintenant. Les changements sont généralisés et s'intensifient de manière sans précédent. L'influence humaine sur le réchauffement planétaire, par les rejets de GES notamment, qui a atteint, sur la dernière décennie, 1,1 degré C, est un fait scientifique établi. Elle rend plus fréquents et plus sévères des événements extrêmes comme les vagues de chaleur, les pluies extrêmes, les sécheresses.

Chaque région de la terre est affectée de multiples manières. Ces changements s'accroîtront avec chaque degré de réchauffement supplémentaire.

Certains phénomènes, comme la montée du niveau de la mer, du fait du temps de réponse des glaciers de l'océan profond du Groenland ou de l'Antarctique, sont irréversibles, mais peuvent être ralentis. D'autres changements, qui dépendent directement du niveau de réchauffement planétaire, peuvent être arrêtés si l'on parvient à limiter celui-ci.

À moins d'une réduction immédiate, rapide et à grande échelle des émissions de GES, limiter le réchauffement à un niveau proche de 1,5 degré C sera impossible. On devrait atteindre ce niveau de réchauffement d'ici 20 ans. Pour limiter le réchauffement planétaire, il est bien sûr nécessaire de réduire fortement et rapidement les émissions de GES, notamment le dioxyde de carbone et le méthane. Pour limiter le réchauffement climatique, il faut à terme atteindre la neutralité carbone, et donc que le solde des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre par les puits carbone soit égal à zéro.

J'en viens aux rapports du groupe 2 – vivre avec les conséquences d'un climat qui change, agir pour gérer les risques et donc agir face aux conséquences de ce réchauffement – et du groupe 3 – agir sur les causes de ce réchauffement et les émissions de gaz à effet de serre – du GIEC.

Le rapport du groupe 2 est le fruit du travail de 270 chercheuses et chercheurs de 67 pays et de 675 contributeurs, qui ont passé en revue les éléments probants de 34 000 publications scientifiques. Il a été relu à plusieurs reprises par la communauté scientifique et

les experts nommés par les gouvernements : plus de 62 000 commentaires ont été pris en compte. Le résumé à l'intention des décideurs a fait l'objet d'une approbation.

Le rapport du groupe 3, quant à lui, est le fruit du travail de 278 chercheuses et chercheurs de 65 pays et de 354 contributeurs, qui se sont appuyés sur près de 18 000 publications scientifiques et 59 000 commentaires de relecture. L'approbation de ce rapport a été l'une des plus difficiles que j'ai connues, l'action par rapport au changement climatique étant très débattue.

Avant de donner la parole à Gonéri Le Cozannet et à Annamaria Lammel, je vais présenter les points clés du rapport du groupe 2.

Le changement climatique est une menace pour le bien-être humain et la santé planétaire. Le rapport souligne leur interdépendance avec l'état des écosystèmes. Les actions d'adaptation montent en puissance, mais les progrès sont lents et inégaux et il existe des décalages entre les besoins et ce qui est réellement mis en œuvre. Malgré ces efforts d'adaptation, on observe une dégradation des écosystèmes qui affecte la vie de milliards de personnes.

Pour les vingt prochaines années, quand le niveau de réchauffement atteindra 1,5 degré C, les impacts dépendront des actions d'adaptation qui sont mises en œuvre dès à présent. Certains sont d'ores et déjà irréversibles, notamment la perte de biodiversité, et vont s'intensifier à mesure que le réchauffement se poursuit.

On note un décalage croissant entre les besoins d'adaptation et les actions réellement mises en œuvre, en particulier pour les personnes, les communautés, les régions les plus vulnérables. Les options disponibles pour réduire les risques perdent en efficacité avec l'augmentation du réchauffement. Nous avons devant nous une brève possibilité de construire un développement résilient vis-à-vis du changement climatique et soutenable.

M. Gonéri Le Cozannet, représentant du Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), spécialiste des enjeux liés à la montée du niveau de la mer, auteur principal du chapitre "Europe" du groupe de travail 2 du GIEC. – Pour ma part, j'ai contribué au rapport sur l'Europe et sur la Méditerranée, et à une synthèse sur les conséquences de l'élévation du niveau de la mer, tandis que Annamaria Lammel a contribué au chapitre 17 sur la prise de décisions.

Le rapport du groupe 2 ne porte pas seulement sur l'importance croissante des aléas : vagues de chaleur, ressources en eau moins accessibles, davantage d'inondations du fait des pluies intenses et de l'élévation du niveau de la mer, avec les conséquences qui en résultent, par exemple les feux de forêt. Il porte également sur la vulnérabilité des écosystèmes et leur exposition.

De fait, entre 3,3 et 3,6 milliards de personnes vivent dans des contextes hautement vulnérables. Ils ont un accès aléatoire à des infrastructures de base, comme les systèmes de santé.

Concernant la biodiversité, le rapport de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), paru en 2019, indique que 25 % des espèces de la plupart des groupes d'animaux et de végétaux étudiés sont déjà menacées d'extinction en raison de l'occupation des sols, de prélèvements

directs, tels que la pêche, de la pollution et de l'action des espèces invasives ; ce à quoi il faut ajouter le changement climatique.

Notre exposition est également croissante, du fait de la pression sur les terres et de l'expansion urbaine. Or notre adaptation prend du retard. Par exemple, une ville qui tarde à s'attaquer au problème des îlots de chaleur au moyen de la végétalisation du milieu rend les conditions de vie de ses habitants plus difficiles pendant les vagues de chaleur.

On parle également de mal-adaptation : la climatisation est, individuellement, une solution, mais collectivement, elle requiert beaucoup trop d'énergie ; la construction d'infrastructures côtières en l'absence de sédiments pour préserver les plages rend celui-ci très coûteux.

Il existe également des limites à l'adaptation : des limites dures – impossible de s'adapter au-delà d'un certain seuil – et des limites moins dures – par exemple des barrières sociales ou institutionnelles qui nous empêchent de nous adapter suffisamment.

Le rapport détaille les cinq risques qui existent.

Premier risque : entre 1,5 degré et 2 degrés C de réchauffement, des systèmes uniques sont menacés, notamment les coraux, qui abritent 25 % de la biodiversité marine ; à 2 degrés C, 99 % de la couverture corallienne disparaît. Sont également affectées la biodiversité marine en Méditerranée et les communautés qui dépendent des glaciers de montagne pour leurs ressources en eau. À ce jour, la situation est d'ores et déjà inquiétante.

Deuxième risque : les chaleurs et pluies extrêmes, les premières ayant en outre des conséquences très importantes sur la santé des gens – coups de chaleur, risques cardiovasculaires, etc.

Troisième risque : la distribution des impacts. Certaines zones fortement exposées au changement climatique – les zones arctiques, la Méditerranée – subiront en premier les conséquences du changement climatique. La zone Méditerranée est particulièrement exposée aux risques de sécheresse et à la pénurie d'eau.

Quatrième risque : l'agrégation des impacts. Par exemple, il est possible d'adapter certaines zones côtières à l'élévation du niveau de la mer, mais, à l'échelle mondiale, les ressources en énergie et en matériaux nécessaires à cette adaptation seraient considérables.

Cinquième risque : la survenance d'événements singuliers, comme la possibilité d'un effondrement de l'Antarctique du fait de la fonte très rapide des glaces.

Les risques climatiques sont donc de plus en plus complexes et difficiles à gérer, tandis que certains sont irréversibles.

Quelles sont les solutions ? La plupart des mesures d'adaptation favorisent le bien-être et le développement durable. Elles concernent les espaces côtiers, les villes, l'agroécologie, les systèmes énergétiques, la santé, la gestion des risques, la gouvernance, etc. Dans quelle mesure chacune d'entre elles s'inscrit-elle dans les objectifs de développement durable (ODD) que sont la réduction de la pauvreté, de la faim, le développement de l'éducation, l'accès à l'eau, etc. ? La plupart des mesures d'adaptation ont des effets positifs sur l'atteinte des ODD. Mais ce n'est pas systématiquement le cas ; par exemple, la construction de digues peut se faire au détriment des écosystèmes côtiers.

Un message important du rapport est qu'il sera possible pour 10 milliards d'habitants de vivre en 2050 en ayant atteint les ODD, en ayant limité la hausse des températures à 1,5 degré C, en s'étant adaptés aux conséquences du changement climatique, lesquelles seront déjà plus perceptibles, et en ayant réduit les pertes en biodiversité. Mais au-delà de 1,5 degré C, de nombreuses mesures d'adaptation perdront en efficacité.

Mme Annamaria Lammel, directrice de recherche à l'université Paris 8, auteure du chapitre 17 sur la prise de décisions du groupe de travail 2 du GIEC. – J'ai travaillé sur le chapitre de synthèse du rapport du groupe 2, qui porte sur la prise de décisions pour gérer les risques. Nous avons voulu identifier les différents risques de base et les diverses options d'adaptation.

Nous l'avons vu, près de 4 milliards d'individus vivent dans des régions soumises à des risques, ce qui peut conduire à des mouvements migratoires. C'est là une forme d'adaptation transformative.

Nous avons opté pour une gestion itérative des risques, lesquels recouvrent non seulement les changements environnementaux, comme l'augmentation de la température des océans, mais aussi la pénurie de ressources alimentaires ou la survenance de conflits armés. C'est pourquoi nous avons introduit dans notre modèle, à la fois, les décideurs – gouvernements, parlementaires, organisations diverses – et les individus. Dans cette situation d'incertitude créée par le changement climatique, avec des événements d'ordre environnemental, économique ou social, les décisions qui seront prises ne conduiront pas nécessairement à une réduction des risques, lesquels peuvent même s'accroître ou se transformer.

De même, il est important de prendre en compte le concept de risque résiduel. Par exemple, la construction d'un mur pour se protéger de la montée des eaux peut ne pas suffire, en plus de détruire l'écosystème local et créer de nouveaux risques.

Dans notre rapport, nous soulignons l'importance de la santé de ces écosystèmes. La restauration de la nature permet de les assainir, tout en étant bénéfique pour l'humanité.

Le changement climatique est une menace vitale pour l'homme et les écosystèmes. Plus nous attendons, plus les opportunités nous échappent. Notre rapport propose des solutions.

Mme Valérie Masson-Delmotte. – Vous aurez retenu quels sont les risques clés pour l'Europe de l'Ouest : chaleurs extrêmes, effets sur la santé et les écosystèmes, risques de pénurie d'eau, d'abord en Méditerranée puis plus au nord, risques sur les rendements agricoles, risques multiples liés aux inondations pluviales, fluviales et côtières. Vous aurez également pris connaissance des enjeux d'adaptation – et de leurs limites –, en particulier les solutions dites « fondées sur la nature ».

Si l'on passe à la partie « atténuation », le rapport du groupe 3 montre l'ampleur des leviers d'action disponibles pour réduire dès à présent et massivement les émissions de GES. Ces émissions ont atteint un niveau record au cours de la dernière décennie ; dans le même temps, les actions possibles en faveur du climat se multiplient, avec des leviers d'action faisables, abordables et disponibles dans tous les secteurs d'activité, en termes de modes de production ou de demande. Si elles sont toutes déployées, nous pourrions réduire de moitié les émissions de GES d'ici à 2030.

Le rapport souligne également que les prochaines années seront critiques pour réduire massivement les rejets de GES. Sans une action forte, limiter le réchauffement à un niveau proche de 1,5 degré C sera hors de portée.

Le rapport souligne également à quel point il est essentiel pour un développement soutenable et équitable de réduire les rejets de GES et de renforcer les mesures d'adaptation.

Mme Nadia Maïzi, professeur à Mines ParisTech, spécialiste de l'énergie et la modélisation prospective, auteure principale du chapitre « Demande et services » du groupe de travail 3 du GIEC. – Notre travail se décline en trois temps : la compréhension des phénomènes, l'évaluation de l'impact qu'ils ont sur nous, et les pistes pour limiter l'ampleur de ces phénomènes par la réduction des émissions de GES.

Une première partie du rapport est consacrée à l'évaluation de l'évolution de ces émissions de gaz à effet de serre, opération complexe, avec des scénarios illustratifs.

Au cours de la dernière décennie, les émissions de GES ont crû de manière exponentielle. On parle beaucoup du dioxyde de carbone, issu principalement de la combustion des énergies fossiles, mais il existe d'autres sources d'émissions, comme l'usage des sols, le méthane, l'oxyde d'azote, les gaz fluorés, dont les émissions croissent de nouveau après avoir diminué.

Donc, globalement, les nouvelles sont assez mauvaises. On constate pourtant qu'un nombre croissant d'entreprises, de villes, de régions affichent une ambition zéro carbone, plus de 50 pays ayant inscrit dans leur législation des plans climat ; on dit donc beaucoup que nous sommes en période de transition, alors qu'en réalité, les émissions continuent de croître. Il y a là un paradoxe. Aussi, il faut absolument mettre en place rapidement des solutions, comme l'éolien et le solaire, dont les coûts ont fortement baissé.

Il existe un élément complexe dans cette équation : si l'on cumule tous les investissements actuels dans les énergies fossiles, que ce soit pour produire de l'électricité ou pour un usage industriel, en ajoutant cela à ce qui est déjà prévu, l'ambition des 2 degrés C de hausse des températures restera lettre morte.

Nous avons donc élaboré des scénarios illustratifs : les chercheurs intègrent les éléments dont ils disposent pour définir des tendances. Le problème est que les politiques menées à ce jour ne permettront pas de respecter les engagements qui ont été pris notamment dans le cadre des conférences de parties (COP) organisées par l'Organisation des nations unies (ONU).

À cet égard, à l'issue de la conférence de presse qui a accompagné la publication de ce rapport, l'Agence France Presse (AFP) a affirmé qu'il nous restait trois ans pour agir. En fait, nous sommes déjà en retard. En résumé, il fallait s'y mettre hier et il est donc aujourd'hui grand temps d'agir.

Le rapport s'attache à étudier différents secteurs : l'énergie, l'usage des sols, l'industrie, les bâtiments, les villes, les transports, la demande et les services. Il s'interroge sur la façon de mettre en œuvre des solutions et sur les moyens de réduire ces émissions.

La question de l'énergie ne doit pas accaparer toute notre attention ; très souvent quand on parle de climat, on se focalise sur l'énergie, en s'interrogeant sur les avantages et inconvénients du nucléaire et des énergies renouvelables, ce qui alimente beaucoup de

polémiques. Le message majeur est donc qu'une transition majeure et massive vers des technologies décarbonées est nécessaire. L'une des pistes possibles est l'électrification, mais à condition que l'électricité soit produite de manière peu ou pas carbonée. Cela peut nous paraître évident en France, mais ce n'est pas le cas partout sur la planète. Autre piste intéressante : l'utilisation des carburants alternatifs, comme l'hydrogène, dès lors que leur production est décarbonée.

Dans le secteur des transports, il est possible d'aller vers des moyens électrifiés – véhicules électriques, transport ferroviaire, y compris pour le fret. De même, il est possible de réduire la demande de transport.

J'en viens justement à la demande. Dans le cadre de la coordination entre les gouvernements et les scientifiques, il nous a paru important d'essayer d'évaluer les potentiels de réduction des émissions de GES non par rapport à l'offre, mais par rapport aux usages et aux services qui sont rendus. C'est la première fois que nous avons consacré un chapitre à ce volet dans un rapport du GIEC. Nous avons calculé qu'un changement de nos usages et qu'une modification de notre demande permettraient de réduire nos émissions entre 40 à 70 % à l'horizon 2050. Deux remarques : d'une part, la marge d'erreur est importante, et, d'autre part, cela implique de mettre en place des politiques d'accompagnement et de rendre les infrastructures disponibles et les technologies accessibles. En résumé, changer de mode de vie en modifiant notre mobilité implique des moyens de substitution. On ne peut pas stigmatiser des comportements si l'on n'offre pas la possibilité de les changer, au regard de l'environnement dans lequel on vit.

Nous distinguons trois niveaux : *avoid* (éviter), *shift* (changer) et *improve* (améliorer).

Avoid : il s'agit d'éviter ce qui a un impact direct sur les émissions de GES ; c'est le cas, par exemple, lorsqu'on fait le choix de ne pas se déplacer avec son véhicule.

Shift : cela consiste à changer de technologie pour tel ou tel usage. Prenons l'exemple de l'alimentation. Il est difficile d'évaluer l'impact environnemental d'un menu carné, qui dépend du mode d'élevage. En outre, la viande représente, dans certaines régions du monde, la source principale de protéines, sans substitution possible. Pour autant, les élevages intensifs étant très émissifs, recourir à des protéines non carnées est positif, sous réserve qu'elles ne soient pas produites de l'autre côté de la planète, ce qui ne ferait que décaler le problème.

Improve : il s'agit de recourir à des technologies plus efficaces pour satisfaire notre demande ; exemple : une meilleure isolation des bâtiments.

Qu'est-ce qu'un niveau de vie décent ? Sur la planète, il existe une très grande disparité en termes d'accès à l'énergie, à l'alimentation, à l'eau. Aussi, demander aux populations des pays où cet accès est limité de faire des efforts de réduction des émissions de GES est très mal perçu. Il faut avoir à l'esprit que des solutions qui peuvent être pertinentes pour les uns ne le seront pas pour les autres.

Il existe, dans tous les secteurs, des solutions pour réduire les émissions de GES. Mais il reste le problème de leur financement, à ce jour de trois à six fois inférieur à ce qui serait nécessaire, malgré le fait que les financements sont disponibles.

Il faut agir, en envisageant chaque solution dans un système global. Il ne faut pas envisager les solutions de manière isolée. En effet, parfois, les solutions des uns peuvent devenir les problèmes des autres. Par ailleurs, les débats clivants sont délétères et ne permettent pas de réfléchir au sujet dans sa globalité.

M. Jean-François Longeot, président. – Lors de l'examen de la loi « Climat et résilience », nous avons en effet demandé à ce que les efforts demandés à nos concitoyens soient accompagnés. De même, Philippe Tabarot avait proposé une baisse de la TVA dans le secteur des transports afin d'encourager le mouvement de substitution. Il faut agir, mais encore faut-il s'en donner les moyens !

M. Pascal Martin. – Monsieur le président, merci d'avoir organisé cette audition à destination de l'ensemble des sénateurs.

Nous sommes tous concernés au regard de l'urgence extrême de la situation. Je vous félicite de cette présentation d'ensemble, pédagogique et sans concession.

Notre commission, en lien avec celle des affaires économiques, mène actuellement des travaux sur l'extension et l'intensification du risque incendie dans le contexte du réchauffement climatique. À l'origine, nous avons retenu dans le périmètre de nos travaux la notion de « mégafeux ». Mais il nous est apparu qu'elle n'était pas très étayée sur les plans scientifique et juridique et qu'elle ne correspondait pas à une réalité tangible sur le territoire national, bien que le risque de feux extrêmes et difficilement contrôlables soit de nature à s'accroître en France dans les années à venir.

Monsieur Le Cozannet, dans quelle mesure la problématique des incendies, et plus particulièrement celle des feux extrêmes, aux conséquences environnementales désastreuses – atteintes graves à la biodiversité, pollution de l'eau, pollution de l'air, émissions de GES –, est-elle intégrée dans vos réflexions ?

En matière de risque incendie, identifiez-vous de bonnes pratiques d'adaptation ? Comment éviter, selon vous, l'écueil de la « mal-adaptation » ?

M. Gonéri Le Cozannet. – Les feux de forêt ne sont pas un risque clé, selon le rapport du GIEC, à l'échelle de l'Europe ; en revanche, ils le sont pour la zone méditerranéenne, singulièrement ses parties nord et ouest.

La gestion des forêts s'est améliorée, ce qui s'est traduit par une baisse du nombre d'incendies. En revanche, les périodes propices à ces feux s'étendent, ce qui va conduire à un renversement de la situation et à une nouvelle augmentation du nombre de ces incendies.

Je ne peux pas vous donner d'indications sur les mesures d'adaptation prévues, car je ne dispose pas d'informations à ce sujet.

Mme Valérie Masson-Delmotte. – Vous trouverez les informations sur les conditions météorologiques propices aux incendies à l'interface entre les rapports des groupes 1 et 2. Le rapport du groupe 2 souligne l'importance de s'appuyer sur les connaissances des populations locales et des peuples autochtones dans la gestion du risque incendie, à l'exemple de l'Australie. Ainsi, des feux déclenchés volontairement permettent parfois d'éviter l'accumulation de broussailles propices au déclenchement de « mégafeux ».

Le rapport souligne aussi la difficulté de prendre en compte, dans les outils de modélisation du climat, les processus biologiques. Dans la partie physique du climat, on considère que les puits de carbone océaniques ou terrestres perdent de leur efficacité au-delà de 2 degrés C. Les processus biologiques de mortalité d'arbres, de dépérissement de forêts, de dégradation d'écosystèmes pris en compte par le rapport du groupe 2 montrent que cette baisse d'efficacité relative au stockage de carbone pourrait apparaître sur les écosystèmes terrestres entre 1,5 degré et 2 degrés C, y compris du fait des incendies de forêt.

M. Jean Bacci. – Notre commission travaille actuellement sur la question de l'adaptation de notre pays aux feux de forêt dans le cadre du réchauffement climatique. Une délégation de la commission va se rendre dans le Var pour étudier plus précisément l'incendie de Gonfaron, exemple du type d'incendies facilités par le réchauffement climatique.

Une meilleure coordination entre les règles issues du droit de l'environnement, qui ont vocation à protéger la biodiversité, et les règles issues du code forestier pourrait faciliter la prévention des incendies. Une application plus pragmatique du code de l'environnement aurait, par exemple, permis le débroussaillage indispensable pour contenir le feu dans la réserve naturelle nationale de la plaine des Maures. L'adaptation au réchauffement climatique peut donc être contradictoire avec nos objectifs de préservation de la biodiversité et de maintien des conditions d'habitabilité de notre planète. Comment abordez-vous cette question de la potentielle conflictualité entre l'adaptation au réchauffement climatique et le respect de nos autres objectifs de politique environnementale ?

Par ailleurs, Atmo Sud nous explique qu'un hectare de forêt méditerranéenne qui brûle relâche 46 tonnes de CO₂. Par ailleurs, un hectare de forêt permet de stocker 32 tonnes de CO₂. Sur dix ans, on peut donc estimer que 350 tonnes de CO₂ auront été relâchées ou non captées.

En 2021, 221 000 hectares ont brûlé autour de la Méditerranée. L'impact sur dix ans est de 75 à 80 millions de tonnes de CO₂. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990 assigne à la forêt un objectif de captation de 310 millions de tonnes de CO₂. Il sera impossible à atteindre si l'on revit quatre étés comme celui que nous avons vécu en 2021.

Que préconisez-vous pour réduire ces incidences, sachant que 75 % des feux de forêt sont d'origine humaine ?

M. Gonéri Le Cozannet. – Le rapport du GIEC examine les conséquences du changement climatique et l'adaptation nécessaire à l'échelle de grandes régions ; aussi, il ne contient rien de spécifique au bassin méditerranéen.

Vous faites part des difficultés que vous posent les mesures d'adaptation. Le rapport dit très clairement que la première chose à faire pour réduire ces feux de forêt, c'est de réduire les émissions de GES et de limiter la hausse des températures à 1,5 degré ou 2 degrés C.

Au regard des émissions de GES imputables par rapport aux transports, celles que causent les incendies sont mineures. Se poser la question du stockage du CO₂ par les forêts nécessite préalablement d'en réduire considérablement les émissions. Pour autant, il faut favoriser les pratiques agricoles tendant à permettre le stockage de CO₂.

Mme Annamaria Lammel. – Il est important d’associer les peuples autochtones. Les *warning systems* sont également un outil essentiel dans la gestion de ces risques, pour prévenir les personnes de l’arrivée d’incendies.

Mme Valérie Masson-Delmotte. – La question de l’évolution du puits de carbone forestier est explicitement abordée dans le rapport du Haut Conseil pour le climat (HCC) qui est rendu public aujourd’hui. Ce puits a atteint un maximum dans les années 2010 et a diminué, en particulier du fait de la hausse de la mortalité des arbres et d’une diminution de la croissance de la biomasse forestière.

La gestion des feux de forêt doit être intégrée dans une réflexion plus large sur une gestion durable des forêts face aux multiples besoins – bois énergie, bois matériau –, afin de permettre à la forêt d’être plus résiliente face au stress thermique et au stress hydrique.

En France, le puits de carbone forestier permet d’absorber seulement 4 % de l’ensemble de nos émissions de GES.

M. Éric Gold. – Merci pour cette présentation des risques extrêmes que nous encourageons et des leviers d’action possibles. Plusieurs d’entre vous se sont exprimés au sujet du traité sur la charte de l’énergie (TCE), qui semble faire obstacle à nos ambitions climatiques et à la nécessaire fermeture de certaines infrastructures d’énergie fossile. Des efforts ont certes été faits pour améliorer ce traité, mais l’absence d’unanimité européenne empêche d’avancer significativement. Quel est votre regard d’expert sur les modifications à ce traité qui doivent entrer en vigueur en septembre prochain ?

Mme Marta de Cidrac. – Le groupe 3 du GIEC a travaillé sur l’atténuation des effets du changement climatique. Mme Masson-Delmotte vient d’évoquer le stockage du carbone. La part des puits de carbone urbains semble mince dans les modèles ; ils pourraient pourtant s’avérer utiles dans les derniers kilomètres à parcourir vers la neutralité carbone. Cependant, ils subissent des altérations qui réduisent leur capacité à séquestrer le carbone. Quel peut être l’impact réel de ces puits de carbone d’ici à 2030 et 2050 ? Vos modèles prennent-ils en compte leurs altérations pour évaluer leur importance dans l’atteinte de nos objectifs ?

M. Hervé Gillé. – Vous abordez dans votre rapport l’impact du changement climatique sur les cycles hydrologiques : approfondissement des cycles de sécheresse et intensification des précipitations. Je rappelle que 44 % des catastrophes climatiques depuis les années 1970 sont liées à des inondations. On se pose donc la question de la prise en charge des risques assurantiels et des solidarités à développer.

J’apprécie aussi les propositions d’actions que vous formulez de manière assez inédite. On souhaiterait même que ces scénarios aillent plus loin encore, avec une modélisation économique. Il faut une politique de moyens alloués en fonction des besoins : une vision cohérente est nécessaire pour passer des intentions aux actions. De tels scénarios auraient aussi une vertu démonstrative, en affirmant qu’une action est possible, dans le domaine de l’eau comme ailleurs. Ainsi, la crise ukrainienne nous conduit aujourd’hui à des choix énergétiques paradoxaux par rapport à nos objectifs climatiques, en l’absence de modèles économiques et d’usages de long terme.

Mme Angèle Prévaille. – Comment vivez-vous le message que vous adressez à la société ?

L'état des lieux que vous faites se croise avec le reste de l'actualité, notamment la guerre en Ukraine, dont les conséquences vont perturber tout ce que l'on met en place. Comment intégrer dans nos modèles de tels événements, inévitables dans l'histoire humaine ?

Je siège au comité de bassin Adour-Garonne, qui se montre très inquiet quant à l'état hydrographique de ce bassin, avec un déficit de précipitations de 20 %. Comment intégrer à nos politiques le fait que le changement va plus vite qu'on ne le prévoyait ?

M. Jacques Fernique. – Le contresens des « trois ans pour agir », déclenché par l'AFP, a malheureusement conduit le grand public à conclure que tout était fichu, puisque rien ne serait entrepris avant qu'il ne soit trop tard. C'est symptomatique d'une certaine paresse intellectuelle des médias et des décideurs politiques à l'égard des communications du GIEC : on croit en connaître le contenu à l'avance, on se contente de formules simplificatrices sans regarder de près. Lors des récents débats électoraux, on ne parlait du climat que quelques instants, en ne faisant qu'opposer nucléaire et énergies renouvelables... Comment faire comprendre que vos rapports contiennent de vrais enjeux de discussion ?

Quant aux politiques d'atténuation du changement climatique et de baisse des émissions, vous avez évoqué des discussions tendues, même en votre sein. Le grand public y voit l'annonce d'une austérité, d'une baisse du niveau de vie. Comment rendre crédible la possibilité de mener simultanément des politiques d'action climatique et de réduction des inégalités ?

M. Bruno Belin. – Merci de nous avoir présenté ce rapport. Nous sommes convaincus, mais comment faire en sorte que le grand public s'approprie ce rapport, sinon avec euphorie, du moins avec une envie partagée ? Comment en faire un sujet moins décourageant, moins clivant ? Vos exemples sont très forts : on n'arrive pas à nourrir l'Afrique, à loger l'humanité entière, avec les éléments que vous nous communiquez. Mais je suis élu d'un territoire extrêmement peu dense, où le dernier train a roulé en 1954 : comment y circuler sans voiture ? L'avion est mauvais, mais l'avion électrique ou à hydrogène ne vole pas encore. On se divise, on s'oppose sur tous ces sujets – pensons aux éoliennes – alors qu'ils sont essentiels pour nous tous. Comment mieux les partager ?

M. Jean-Claude Tissot. – Je vous remercie à mon tour pour ces présentations. La réflexion doit être globale, mais bien des sujets sectoriels demeurent. Je pense notamment à l'importance de l'agriculture comme secteur émetteur de gaz à effet de serre. Le modèle agricole qui domine en Europe est intensif. Les agriculteurs et les éleveurs d'aujourd'hui et de demain ont une responsabilité d'agir pour ne pas contribuer au dérèglement climatique ni en être les principales victimes. Quelles nouvelles technologies pourraient les y aider ? Sont-elles génétiques, informatiques, mécaniques ? Les scénarios que vous exposez sont indiscutables, nous comptons sur vos propositions pour mettre en place de nouveaux systèmes.

M. Daniel Salmon. – Je veux vous remercier pour votre immense travail, mais aussi vous féliciter de ne pas avoir sombré dans le désespoir ou la colère, alors que vos rapports s'empilent sans que grand-chose change, François Gemenne allant jusqu'à parler de suicide collectif de l'humanité. Alors, comment sortir des injonctions publicitaires sur lesquelles se fonde notre économie ? Comment mettre celle-ci au service de la sobriété et de la frugalité, alors qu'elle se construit depuis des décennies sur une croissance perpétuelle ? Comment faire en sorte que les médias n'accolent pas à toutes les propositions le mot « punitif » ? Nous devons remettre en question les propos que nous tenons quotidiennement.

M. Didier Mandelli. – Je serai plus mesuré, car je ne veux pas céder au catastrophisme ou au désespoir. Le premier candidat écologiste à l'élection présidentielle, René Dumont, lançait déjà l'alerte en 1974 sur ces sujets. Engagé depuis toujours sur ces questions, j'ai pu mesurer le chemin parcouru : la prise de conscience est réelle, de fortes actions sont engagées, comme votre rapport en témoigne. Les données sont intégrées par le plus grand nombre ; depuis plusieurs mois, je constate que l'audiovisuel public s'en empare. Plus de 2 millions de téléspectateurs ont suivi l'émission de vulgarisation de Jamy Gourmaud sur l'érosion du trait de côte !

Ce n'est pas en montrant des graphiques que l'on convaincra le grand public de changer ses comportements, mais avec de la pédagogie. La question des ressources est liée à la démographie galopante à l'échelle planétaire, vous l'avez rappelé, mais une famille américaine ou, à une moindre mesure, française, consommera toujours plus qu'une famille nigériane, même si celle-ci a dix enfants.

Surtout, il faut envoyer un message d'espoir à notre jeunesse. Aux dernières élections, 70 % des 18-35 ans se sont abstenus ; peut-être considèrent-ils que c'est trop tard, que rien n'est fait en dépit des alertes que vous lancez. Alors, il faut continuer à interpeller et à sensibiliser, mais aussi donner des motifs d'espérer à nos jeunes, en insistant sur la possibilité d'un changement. C'est ce à quoi je vous invite, dans l'esprit de l'ouvrage d'Antoine Pelissolo et Célie Massini *Les Émotions du dérèglement climatique*. Nous pouvons reconnaître que beaucoup reste à faire, que c'est compliqué, sans tomber dans le désespoir qui afflige de nombreux jeunes, comme ceux qui renoncent à avoir des enfants par peur de l'avenir. Nous avons une responsabilité en la matière.

M. Stéphane Demilly. – Merci pour la clarté de votre constat. Permettez-moi une remarque de forme : j'aurais souhaité, en tant que parlementaire attaché à la francophonie, que les *slides* que vous présentez au Parlement français soient également en français...

Parmi toutes les priorités que vous avez évoquées, quelle est la priorité des priorités ? Si vous aviez le moindre pouvoir, exécutif ou législatif, sur quelle pédale d'accélérateur appuieriez-vous en premier ?

Mme Nadia Maïzi, professeur à Mines ParisTech, spécialiste de l'énergie et la modélisation prospective, auteure principale du chapitre « Demande et services » du groupe de travail 3 du GIEC. – Le rôle du GIEC est de porter le regard plus loin, d'évaluer les conséquences de nos orientations présentes. Nos rapports se contentent de présenter des faits. Personnellement, ce travail ne m'angoisse pas du tout : nous avons une réelle occasion de transformer profondément notre société et notre modèle économique, c'est un défi et une très belle aventure pour toute la jeunesse. C'est ainsi qu'il convient de poser le problème pour cesser de cliver, d'opposer. En revanche, il faut être conscient de la situation et se remettre en question. Or, je ne suis pas sûre que même les jeunes soient très conscients des problématiques, au-delà du catastrophisme ambiant. En réalité, je ne suis pas sûre que le principal sujet d'angoisse actuel soit le climat.

Plusieurs difficultés n'en demeurent pas moins. Les médias sont complètement délirants : lors de la parution du premier volet, ils préféraient parler du transfert du footballeur Messi ; lors de la présentation du deuxième volet, c'était la guerre en Ukraine ; en ce qui concerne le troisième tome, c'est l'élection présidentielle qui était à l'honneur. Leur responsabilité est lourde, mais les médias, c'est pour les vieux ! Les jeunes n'ont rien à faire de ce qui se passe à la télé, d'autres vecteurs de communication les atteignent mieux. Quant

aux décideurs politiques, je regrette le faible nombre de nouveaux députés venus discuter avec nous la semaine dernière ; je ne suis donc pas très optimiste quant à la prise en compte de ce sujet par notre monde politique. Je ne suis pas sûre non plus que nos gouvernants, plus largement, aient bien compris le problème ; en tout cas, cela ne transparaît pas dans leur action.

Vous demandez quelles technologies, quels scénarios positifs pourraient fournir des solutions. Sur ce point, nous sommes dans un grand brouillard. Il faut arrêter d'attendre des solutions hypothétiques, d'écouter des vendeurs de scénarios trop compliqués. Il faut s'attaquer au modèle de société où la publicité définit le bien-être : toute la journée, on voit sur nos écrans de grosses cylindrées sur des routes désertes... Le fond du problème est là : nos valeurs, nos normes, ne sont pas alignées avec le sujet dont il est ici question, et elles n'offrent même pas tant de bonheur, au vu du nombre de gens qui prennent des antidépresseurs !

Notre époque est assez formidable... Il va falloir tout changer ! Depuis René Dumont et le club de Rome, nombreux sont ceux qui s'y sont cassé les dents, alors que les scientifiques accumulent les preuves tangibles, rapport après rapport. La concomitance entre nos activités et le dérèglement du climat est sûre à 100 %.

Il faut travailler avec l'industrie des énergies fossiles, ne pas se contenter de la condamner, mais la transformer, comme toutes les autres. On ne va pas bannir tout un secteur du jour au lendemain, d'autant que nous en dépendons tous. Il faut une approche de long terme pour éviter la situation où se trouvent aujourd'hui les Allemands : trop dépendants du gaz russe, ils relancent aujourd'hui les centrales à charbon. On voit qu'une approche et changement globaux sont nécessaires et que de mesures sectorielles isolées ne suffiront pas.

Pour nos jeunes, à l'École des mines de Paris – je ne m'exprime plus ici au nom du GIEC –, nous avons décidé de créer un grand institut consacré à la transition écologique, dénommé « The Transition Institute 1.5 » – veuillez pardonner cet anglicisme –, de manière à mieux inclure ces sujets dans le parcours académique et doctoral. Nous voulons également de la sorte produire des travaux susceptibles d'influencer les décideurs politiques, dont les parlementaires que vous êtes pourront s'emparer. Nous sommes tous dans un épais brouillard, qu'il convient d'éclaircir pour savoir que faire et prendre les bonnes décisions, plutôt que de se jeter sur la première technologie venue.

M. Jean-François Longeot, président. – Les faits sont clairs, vos propos aussi.

Si peu de députés sont allés à votre rencontre, je relève que nombreux sont les sénateurs présents pour notre échange !

M. Gonéri Le Cozannet. – Concernant les ressources en eau, des mesures d'adaptation existent. Ainsi, mes collègues du BRGM travaillent à la recharge artificielle des nappes souterraines. Pour autant, cette adaptation a des limites, notamment dans les régions plus arides. Le sud de l'Europe connaît des sécheresses de plus en plus importantes, qui ont des impacts sur l'énergie hydroélectrique et sur l'agriculture et causent des pénuries d'eau qui affectent directement les habitants.

Les modèles économiques que nous utilisons sont limités, mais on ne peut pas dire que le GIEC n'en utilise pas. Dans mon domaine, des modèles économiques sont employés autour des catastrophes naturelles. En 2100, l'élévation du niveau de la mer aura

des impacts directs, quantifiables, mais aussi indirects, qui seront tels que le système assurantiel ne pourra pas y faire face. Cela affectera par ricochet le système financier ; au final, les coûts économiques seront cinq fois supérieurs au coût direct de la catastrophe. Cette évidence est en train d'émerger, au fur et à mesure que des modèles économiques sont développés.

L'équité est une question extrêmement importante ; je me réjouis qu'elle figure dans le résumé adressé aux décideurs. Ce sont les plus pauvres, à l'échelle planétaire comme dans chaque pays, qui subiront le plus les impacts du changement climatique, les extrêmes de chaleur, alors même qu'ils y auront le moins contribué. La justice climatique consiste à compenser cette injustice.

Quant aux technologies, il convient plutôt de déployer massivement celles qui existent déjà que d'en inventer de nouvelles.

Concernant l'adaptation, l'Institute for Climate Economics (I4CE) a très récemment publié un rapport consacré aux déficits d'investissements en matière de climat qui nous aurait été fort utile dans l'élaboration de notre propre rapport. Les chiffres manquaient pour des pays comme le nôtre. Selon cet institut, il faudrait débloquer 2,3 milliards d'euros dès le projet de loi de finances pour 2023 afin de financer des mesures d'urgence d'adaptation face à l'élévation future du niveau des températures ou à l'élévation du niveau de la mer.

Aujourd'hui, ce n'est pas notre regard personnel que nous vous présentons, mais simplement le contenu de notre rapport. J'ai signé une tribune d'alerte sur le TCE, parce que les travaux du groupe 3 du GIEC ont abouti à la conclusion que ce traité était une barrière à la transition énergétique dans le monde, en créant un risque financier très important pour les pays qui voudraient prendre des mesures contre l'utilisation ou l'extraction d'hydrocarbures.

Quant aux priorités à définir, on discerne dans notre rapport des mesures positives, des mesures d'atténuation ou d'adaptation favorables à la qualité de vie. Si j'étais un décideur, je mettrais l'accent prioritairement sur les actions qui ont le plus d'effets positifs. À titre personnel, je suis engagé pour le vélo ; il me semble que personne ne voudrait revenir en arrière dans les villes françaises où les infrastructures cyclables ont été développées. Le potentiel du report modal des trajets de moins d'un kilomètre est très important.

Pardonnez-moi de ne pas être plus positif, mais le rapport auquel j'ai contribué dépeint tout de même une situation très défavorable : la fenêtre est en train de se fermer si l'on veut atteindre ces objectifs de développement durable, atténuer le changement climatique et s'y adapter.

Mme Annamaria Lammel. – Nous n'avons pas relevé de résultats particulièrement positifs pour les techniques de géo-ingénierie, nous n'avons pas pu prouver son efficacité.

Quant aux inondations, on peut distinguer entre méthodes *top-down* – quand les initiatives viennent des décideurs politiques – et *bottom-up* – quand la population tente de trouver des solutions elle-même – pour la prise de décisions d'adaptation. On essaie de privilégier les solutions construites avec la population, de manière ouverte.

Le GIEC n'a pas voulu suivre un modèle économique classique coûts-bénéfices, ni quantifier de manière monétaire les effets des coûts d'adaptation. La notion de justice

climatique nous est apparue pertinente : une éthique s'est développée autour du changement climatique, qui prend en compte les droits intergénérationnels, interrégionaux et interespèces.

Une anxiété écologique se développe face aux changements, peut-être affreux, qui nous attendent, mais on veut garder espoir que les choses vont aller dans le bon sens. Le GIEC a intégré à son rapport un chapitre consacré au bien-être de la population, élément extrêmement important du fonctionnement des systèmes humains.

Mme Valérie Masson-Delmotte. – Le traité sur la charte de l'énergie a été conçu comme un instrument de protection des investissements étrangers dans le secteur de l'énergie ; il prévoit un mécanisme de règlement des litiges devant des tribunaux d'arbitrage privés, qui s'exerce souvent au détriment des États et de leurs politiques de transition énergétique. Le risque est de protéger des actifs fossiles qui pourraient être décommissionnés, mais aussi de freiner certains ajustements, comme des subventions aux énergies renouvelables. C'est pourquoi j'ai soutenu l'appel à sortir de ce traité dans sa version actuelle, à l'instar de certains pays comme l'Italie.

Vous avez abordé la question de la prise de conscience par le grand public et la paralysie que peut générer l'anxiété en la matière. Il est pertinent d'analyser tous les obstacles à l'action contre le dérèglement climatique. Ainsi, le groupe 2 du GIEC, dans le chapitre « Europe » du rapport, a analysé les freins à l'adaptation, parmi lesquels il relève un manque de littératie climatique : une bonne compréhension des mécanismes à l'œuvre et de leurs implications, dans chaque contexte, fait encore défaut. Je ne sais pas de quelles formations disposent en la matière les élus que vous êtes afin de s'approprier les enjeux climatiques dans le contexte français, mais il me semble qu'un déficit de montée en compétence sévit partout. Même les programmes de lycée les plus récents ne permettent pas aux plus jeunes d'acquérir ces compétences ; un effort considérable doit être mené en la matière. Dans l'enseignement supérieur, le rapport de Jean Jouzel, remis il y a plusieurs mois, n'a pas encore donné lieu à la mise en œuvre d'actions structurantes permettant d'améliorer le socle de compétences, même dans les formations initiales.

J'en viens à la transformation dans le secteur agricole. Les groupes 2 et 3 ont produit des chapitres consacrés aux enjeux d'adaptation et de réduction d'émissions du secteur de la production alimentaire, tant du côté de la production que par l'évolution des pratiques alimentaires et l'augmentation possible du stockage de carbone dans les sols. Plusieurs scénarios propres au contexte français ont été développés par l'Institut national de la recherche agronomique (Inrae), Solagro et l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri). Le Haut Conseil pour le climat travaille à un rapport sur les enjeux spécifiquement agricoles du réchauffement climatique. Cela doit se traduire de manière ambitieuse dans le plan stratégique national de la politique agricole commune (PAC) et la stratégie française pour l'énergie et le climat.

Je veux mettre l'accent sur le travail mené sur la diversification des sources de protéines pour l'alimentation humaine et les filières de production de protéines en France pour l'alimentation animale. Ces enjeux croisés sont aussi liés à la déforestation importée. Le travail du groupe 3 sur ces aspects souligne la diversité des options d'action : les formes d'agriculture, de conservation des sols et d'agroécologie sont diverses, il existe même un modèle d'intensification soutenable. Ce travail met aussi en valeur des formes traditionnelles de polyculture familières à notre pays, systèmes résilients à faibles émissions permettant de stocker du carbone dans les sols. Il convient peut-être aussi de rémunérer davantage les agriculteurs pour les services écosystémiques qu'ils rendent.

Il existe également des limites dures à l'adaptation : je pense par exemple au recul des glaciers et du manteau neigeux, qui va se traduire par une baisse de l'approvisionnement en eau pendant les saisons sèches, notamment dans le sud de la France. Pour un réchauffement de 2 degrés C autour de 2050, cela se traduit par une baisse de 20 % d'approvisionnement. Cela souligne l'importance d'aller plus loin que des rustines – stockages temporaires sans changement des pratiques – et de chercher des ruptures offrant une bien meilleure résilience pour les besoins des écosystèmes et des sociétés.

Quant à la capacité à tenir le cap en dépit des chocs et des crises, vous en trouverez l'illustration dans les travaux des groupes 2 et 3, dont les graphiques montrent une abondance de points de bifurcation. Une bifurcation, ce peut être une pandémie ou un conflit géopolitique : on peut saisir l'occasion d'un plan de relance ou d'une réponse à une agression militaire pour agir sur la demande énergétique et sortir plus rapidement des énergies fossiles. On peut aussi, *a contrario*, diversifier les approvisionnements en hydrocarbures au risque de verrouiller certaines infrastructures émettrices. Après une catastrophe naturelle, on doit choisir entre reconstruction à l'identique – cela arrive sur le littoral français – et projection sur le long terme, avec des replis stratégiques pour une plus grande résilience.

Un point n'a pas été mentionné : l'examen du point de vue économique, dans le rapport du groupe 3, des trajectoires largement inférieures à 2 degrés C de hausse des températures. Le montant des investissements requis représente 0,05 % à 0,15 % du PIB mondial chaque année ! Le rapport souligne qu'il existe des liquidités disponibles ; il faut créer les conditions de la confiance en fixant un cap clair, de manière à mobiliser ces capitaux, notamment l'épargne des particuliers. Agir plus tôt dans ce sens créerait les conditions d'une économie bas-carbone et les bénéfices pourraient s'avérer supérieurs au coût des investissements requis.

Les travaux du groupe 3 soulignent les enjeux de transition juste : tenir compte des vulnérabilités, accompagner les plus fragiles, tant en matière de précarité énergétique que par rapport aux reconversions nécessaires. Ces enjeux seront bien appréhendés si les individus, dans leur vie personnelle ou professionnelle, voient une amélioration de leur bien-être ; c'est l'une des conditions clés pour recevoir un soutien et un engagement en faveur de transformations structurelles.

Alors, que faire en priorité ? Les leviers d'action qui permettent d'améliorer la santé et le bien-être me paraissent cruciaux comme facteurs d'engagement rapide de la population. Cela touche à l'évolution des pratiques alimentaires, en faveur d'une alimentation nutritive, saine et soutenable, mais aussi au développement des mobilités actives, qui ont des bénéfices même en matière de santé mentale. Une attention particulière doit être portée aux plus jeunes : aujourd'hui, trop d'écoles sont construites en zone inondable, ce qui conduit à des discontinuités d'accès à l'école ; l'adaptation des bâtiments scolaires aux vagues de chaleur doit aussi être considérée. Vous mettez en avant l'inquiétude de la jeunesse, son désengagement de la vie publique : mettre en priorité les droits des enfants, leur apporter une attention plus grande, créer des espaces d'échange avec eux est donc indispensable. Quand on les associe aux démarches entreprises, comme la semaine dernière devant l'Assemblée nationale, ils se montrent extrêmement motivés pour contribuer à la réflexion ; ainsi, on réduit les clivages et on encourage la cohésion sociale.

Enfin, pour construire une vision partagée, pour rapprocher les communautés scientifiques des décideurs et de la société, on pourrait sans doute mieux utiliser les compétences des nombreux experts pour la production de connaissances et l'élaboration de

politiques publiques, plutôt que d'avoir recours à des cabinets de conseil. Ces experts ne demandent qu'à être davantage mobilisés pour produire des connaissances utiles à la société. Le cadre pour ce faire n'existe pas toujours. On pourrait aussi certainement mieux utiliser l'audiovisuel public pour montrer au grand public comment agir à son échelle, comment construire un mode de vie avec une empreinte légère dans divers domaines, comme la rénovation d'un logement, le changement de système de chauffage, ou le changement d'alimentation ou de mode de transport. Les leviers d'action audiovisuels ne sont pas assez mobilisés, alors que de simples retours d'expérience médiatisés pourraient avoir un effet positif sur le bien-être et le portefeuille de nombreuses personnes.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie pour votre présentation, pour le travail que vous accomplissez, pour la clarté de vos propos et la pertinence de vos analyses. Comme Didier Mandelli, je pense qu'il faut non seulement alerter, mais aussi délivrer un message d'espoir. Je tiens à remercier tous nos collègues qui ont assisté à cette audition, parmi lesquels de nombreux membres d'autres commissions. Chacun parmi nous veut apporter sa pierre à l'édifice ; vous pouvez compter sur le Sénat et le travail qu'il va entreprendre pour les générations à venir. Merci encore pour votre engagement !

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 6 juillet 2022

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

Difficultés d'application des dispositions relatives à la continuité écologique prévues par la loi « Climat et résilience » – Audition de représentants de l'Office français de la biodiversité, de la direction générale « environnement » de la Commission européenne, de la Fédération des associations de sauvegarde des moulins et de l'Agence de l'eau Seine-Normandie

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous en arrivons désormais au second point de notre ordre du jour, à savoir la table ronde consacrée aux difficultés d'application des dispositions relatives à la continuité écologique prévues par la loi « Climat et résilience ».

La continuité écologique n'est pas un sujet nouveau pour notre commission : citons notamment le travail approfondi et équilibré de notre collègue Guillaume Chevrollier, qui a rédigé un rapport d'information, en mars 2021, que nous avons adopté à l'unanimité. Les dix recommandations du rapport visaient à rompre avec une continuité écologique destructive, afin de réconcilier préservation de l'environnement et activités humaines.

Au niveau législatif, notre commission a également investi le sujet à l'occasion de l'examen de la loi « Climat et résilience ». Pascal Martin, rapporteur des dispositions relatives à la préservation des écosystèmes aquatiques, a notamment eu à connaître du fameux article 19 *bis* C, devenu article 49 une fois la loi promulguée. Le dispositif, introduit par 29 amendements identiques en première lecture à l'Assemblée nationale, a été longuement débattu, sur tous les bancs, et a fait couler beaucoup d'encre dans la presse spécialisée. En séance publique, le Sénat avait alors fait le choix d'adopter cet article à l'identique, faisant ainsi sortir ces dispositions de la navette parlementaire.

La table ronde de ce jour est consacrée à l'entrée en vigueur, dans le droit positif, de cet article applicable aux moulins à eau, aux termes duquel « l'entretien, la gestion et l'équipement des ouvrages de retenue sont les seules modalités prévues pour l'accomplissement des obligations relatives au franchissement par les poissons migrateurs et au transport suffisant des sédiments, à l'exclusion de toute autre, notamment de celles portant sur la destruction de ces ouvrages. » Cet article précise également que l'usage actuel ou potentiel d'un ouvrage hydraulique ne peut être remis en cause, notamment aux fins de production d'énergie.

Soucieux de la bonne application de la loi, le Sénat est de longue date attaché au respect de l'intention du législateur. C'est pourquoi il est aujourd'hui opportun, plus de neuf mois après l'entrée en vigueur du nouveau régime de la continuité écologique, de s'assurer que ces dispositions, d'application directe, soient bien comprises par les acteurs chargés de sa mise en œuvre et qu'elles produisent des effets de droit qui n'amoindrissent pas les bénéfices induits par la continuité écologique. Il nous importe également de vérifier que les propriétaires d'ouvrages hydrauliques ne se voient plus proposer par l'administration la destruction de leurs biens.

Avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle rédaction, la commission avait alerté sur la précarité juridique de certaines dispositions normatives, produisant des effets à propos de situations dont la réalisation n'est que potentielle, ouvrant la voie d'un régime d'exemption particulièrement large et imprécis, avec un risque d'altération de la clarté de la loi, alors qu'il s'agit d'un objectif de valeur constitutionnelle. Cette situation est d'autant plus problématique que nous ne connaissons pas avec précision le nombre de moulins présents sur nos cours d'eau ; nous savons seulement que le référentiel national des obstacles à l'écoulement recense 60 000 ouvrages faisant obstacle à l'écoulement des eaux.

Pour explorer ce nouveau régime de la continuité écologique et les évolutions intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi « Climat et résilience », nous avons le plaisir d'accueillir M. Pierre Dubreuil, directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB), Mme Nathalie Évain-Bousquet, directrice du programme et des interventions de l'agence de l'eau Seine-Normandie et M. Pierre Meyneng, président de la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins. Participe également à notre table ronde, en visioconférence, Mme Veronica Manfredi, directrice « Pollution zéro et Cités vertes » auprès de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, qui pourra notamment nous indiquer quelles sont les préconisations portées par l'Union européenne (UE) sur le fondement de la directive-cadre sur l'eau en matière de continuité écologique.

Je cède la parole à nos intervenants, pour un propos liminaire de cinq minutes, afin que chacun fasse le point, dans son domaine de compétence, sur les évolutions et éventuelles difficultés d'application rencontrées depuis l'entrée en vigueur de l'article 49 de la loi Climat et résilience.

M. Pierre Dubreuil, directeur général de l'Office français de la biodiversité. – L'Office français de la biodiversité (OFB) a été créé en 2020 à partir de la fusion de plusieurs établissements. Le rapport de l'IPBES, plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques – souvent dénommée « le GIEC de la biodiversité » –, a relevé l'accélération de l'érosion de la biodiversité, dont l'un des facteurs est la fragmentation des milieux terrestres comme aquatiques. C'est la première cause au niveau mondial d'érosion et de perte de biodiversité.

Cette situation implique une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau sur tous les cours d'eau, classés au titre de la continuité écologique ou non, ce qui suppose une conciliation des usages dans le respect des priorités fixées par l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Vous connaissez les missions de l'OFB : la police administrative et judiciaire de l'environnement, soit les espaces naturels, la flore et la faune sauvages, ainsi que la chasse et la pêche ; la connaissance et l'expertise – notre mission la plus importante – sur les espèces, les milieux, les services rendus par la biodiversité et les menaces qu'elle subit, à travers des systèmes d'information, de collecte de données et la recherche ; l'appui aux politiques publiques du local à l'international ; la gestion et la restauration des espaces protégés, soit en direct, soit par l'animation du réseau des gestionnaires d'aires protégées ; la mobilisation des citoyens.

Établissement public sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, l'OFB est chargé de la mise en œuvre de la réglementation, et non de sa rédaction. Il est responsable du référentiel national des obstacles à l'écoulement (ROE) et à l'origine du développement de l'indice de continuité écologique, qui permet de définir le caractère plus ou moins franchissable d'un ouvrage par les espèces.

Notre pôle hydroécologique, basé à Toulouse, effectue un travail de recherche et développement pour trouver des solutions qui maximisent la plus-value en termes de biodiversité et minimisent les contraintes pour les exploitants.

Notre mission d'appui nous conduit à accompagner des projets de continuité écologique : faire connaître les enjeux et les espèces en amont de l'instruction ; participer aux différentes réunions du comité de pilotage ; rédiger des avis auprès des services instructeurs, contrôler le respect des prescriptions et fournir un appui technique dans le cadre de la mise en œuvre, laquelle ne peut se faire que si le propriétaire est d'accord.

Enfin, nous effectuons des contrôles ciblés sur le bon fonctionnement des dispositifs de franchissement et les débits minimums biologiques, selon un plan défini tous les ans avec l'ensemble des services de contrôle, sous l'égide des préfets pour la partie administrative et des procureurs pour la partie judiciaire.

Sur le terrain, les agents me rapportent que plusieurs projets sont en attente, voire bloqués, en raison de l'article 49 de la loi « Climat et résilience », car les propriétaires, qu'il s'agisse de propriétaires privés ou de collectivités, envisageaient un effacement, qui n'est désormais plus possible. Cet article est sujet à diverses interprétations : beaucoup de syndicats nous rapportent une recrudescence, sur certains territoires, de projets de remise en service de très petites installations, certains propriétaires se considérant exemptés du respect d'obligations réglementaires.

Mme Nathalie Evain-Bousquet, directrice du programme et des interventions de l'agence de l'eau Seine-Normandie. – L'agence de l'eau, que je représente, est un établissement public placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'écologie et du ministère chargé des finances, qui prélève des redevances sur l'ensemble des usages de l'eau afin de financer la connaissance des milieux et l'accompagnement des porteurs de projet dans des domaines comme la dépollution de l'eau, la restauration des milieux aquatiques, l'évolution de pratiques agricoles pour préserver l'eau des pollutions diffuses et afin de

permettre une production d'eau potable dans des conditions économiques relativement acceptables pour l'ensemble du territoire national.

L'agence assure également le secrétariat du comité de bassin – le « parlement de l'eau » –, qui regroupe 187 représentants pour le bassin de la Seine et des fleuves côtiers normands, selon une gouvernance « grenellienne », avec 40 % d'élus locaux et de parlementaires, 20 % d'usagers non économiques, 20 % usagers économiques et 20 % de représentants de l'État. Ce comité de bassin donne un avis conforme sur le programme d'intervention de l'agence de l'eau, en application du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, déclinaison de la directive-cadre sur l'eau pour chacun des six bassins français. Ce programme d'intervention se déroule sur six ans. Le programme en cours, « Eau et climat 2019-2024 », prévoit 150 millions d'euros par an d'interventions auprès des maîtres d'ouvrage du bassin. À l'intérieur de cette enveloppe, un volet de 56 millions d'euros est consacré à la protection et la restauration des milieux aquatiques et humides et l'ensemble des milieux connectés, dont 13 millions d'euros pour la continuité écologique. Ces opérations sont toutes fondées sur le principe de conciliation des usages.

Nous finançons des acteurs locaux qui proposent des projets, il s'agit en majorité des collectivités compétentes pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) : communes, intercommunalités ou syndicats auxquels cette compétence a été déléguée.

Nous essayons de ménager les usages et la restauration de la biodiversité, parfois en vertu de schémas d'aménagement et de gestion des eaux pilotés par des commissions locales de l'eau. Ce sont en général des syndicats de rivière ou des collectivités en charge de la Gemapi qui nous demandent de financer des projets.

Le bassin Seine-Normandie compte 55 000 kilomètres de cours d'eau, dont 9 000 en liste 2. Je vous confirme que la loi « Climat et résilience » a induit une modification de nos pratiques. Nous avons révisé le programme d'intervention 2019-2024 pour rappeler notamment que nous ne finançons des projets qu'après autorisation préfectorale. Ce rappel symbolique nous permet de signifier que nous concilions bien les usages avant intervention pour accompagner les projets.

Nous finançons des études au profit des opérateurs de l'hydromorphologie des rivières sur l'ensemble du bassin versant afin de positionner les interventions aux meilleurs endroits pour la prévention des inondations, la conciliation des usages et la restauration de la continuité quand elle est nécessaire.

Sauf exceptions, tous nos projets font l'objet d'un accord des partenaires, notamment des propriétaires de moulins.

Je confirme que la loi « Climat et résilience » a bloqué un certain nombre de projets ayant pour but non seulement la restauration de la biodiversité, mais aussi la prévention des inondations. Un certain nombre de syndicats discutent actuellement avec les services de l'État sur l'ensemble de ces usages, et l'agence de l'eau n'interviendra que lorsque cet arbitrage sera fait.

M. Pierre Meyneng, président de la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins. – La destruction des ouvrages de retenue des moulins est un vaste sujet, puisque pas moins de 3 000 à 5 000 de ces chaussées ou seuils qui parsèment nos cours

d'eau depuis des siècles ont été détruits. Je salue donc le travail des sénateurs qui nous ont beaucoup aidés à l'article 49 de la loi « Climat et résilience », indispensable pour mettre fin à ce phénomène.

Nos rivières sont aménagées depuis des siècles, et même des millénaires en France et dans toute l'Europe de l'Ouest. Au XVIII^e siècle, époque pour laquelle nous disposons d'une cartographie très précise, il y avait 100 000 moulins à eau, contre 30 000 à 50 000 aujourd'hui. Au même moment, un traité de pêche rédigé par l'académicien Duhamel du Monceau à la demande du roi Louis XVI en 1771 fait état de rivières françaises abondamment peuplées de toutes les espèces de poissons, y compris des migrateurs, pêchés notamment dans les chaussées des moulins. À l'époque, les enjeux étaient à peu près les mêmes qu'aujourd'hui : préserver la ressource l'été, irriguer, se prémunir contre les crues l'hiver. C'est ce qui explique que les moulins aient été souvent perchés et les rivières recalibrées, pour éviter qu'ils soient inondés lors des crues.

Le couronnement de ce travail s'appelle le moulin, avec une civilisation des eaux à l'européenne, où les niveaux d'eau sont constants dans les vallées : lorsqu'il y a un excès d'eau, on ouvre les vannes ; lorsqu'il n'y a plus d'eau, on ferme les vannes. Ce système permet de répondre aux enjeux climatiques de notre pays depuis des siècles, car, l'hiver, nous avons beaucoup d'eau et, l'été, nous en manquons.

Les moulins sont des endroits où l'on produit de l'énergie et où l'on fabrique. Ils sont à l'origine de révolutions industrielles, car c'est là que tous les mécanismes liés à l'usage de la roue, pour la scierie ou la meunerie, ont été inventés ; mais ils ont aussi ce rôle fondamental de régulation des eaux pour se prémunir contre les crues, préserver la ressource et pêcher – puisque nos ancêtres vivaient abondamment de la pêche en étang et en rivière, les rivières étant moissonnées chaque année dans les chaussées des moulins.

La France a la chance d'avoir des archives très complètes à ce sujet, et il ne fait aucun doute que les milieux aquatiques d'hier, dans des rivières où il y avait 100 000 moulins à eau, étaient cinq à dix fois plus riches qu'aujourd'hui en poissons.

Autre point important : nous voyons apparaître une écologie qui est centrée non plus sur l'environnement, mais sur une opposition entre la nature et l'homme, la nature étant assimilée à la nature sauvage. C'est dans ce cadre que les ouvrages dit « anthropiques », c'est-à-dire construits par l'homme, sont perçus comme des perturbateurs d'un état originel de nos rivières, où l'on suppose qu'ils n'étaient pas présents voilà 2 000 ou 3 000 ans.

Dès l'époque gallo-romaine, il y a beaucoup de petits moulins à eau : des fouilles archéologiques récentes ont prouvé qu'il y en avait beaucoup plus que ce que l'on croyait, notamment sur la Vienne. Mais c'est surtout aux XII^e, XIII^e siècles que l'on constate une expansion très forte des moulins.

Cette idée de renaturer, de recréer une nature sauvage, est bien éloignée de celle d'une conciliation entre la présence humaine et la nature.

Autre point fondamental : la rivière naturelle des climats tempérés est une rivière fragmentée. M. Dubreuil a parlé de la fragmentation comme l'une des causes de l'érosion de la biodiversité. Lorsque les colons européens sont arrivés en Amérique du Nord, ils ont observé que tous les cours d'eau étaient barrés par des dizaines de milliers de barrages de castors. Ces derniers sont apparus il y a à peu près 7 à 12 millions d'années dans l'hémisphère

Nord et ils ont, comme l'homme, cette tendance – fâcheuse pour certains – à construire des barrages. Ceux-ci ont les mêmes hauteurs que les chaussées des moulins, un à trois mètres en moyenne – certains barrages de castors allant jusqu'à cinq mètres aux États-Unis et trois mètres en Suisse, où ils ont été réintroduits dans les années 1950. Le castor donne au cours d'eau des climats tempérés ce caractère étagé. Ce qui est assez extraordinaire avec la nature, c'est que le castor a réglé avant l'homme cette problématique des pays tempérés comme le nôtre, où un excès d'eau hivernal succède à une pénurie estivale.

Les scientifiques américains, canadiens et européens qui étudient les cours d'eau sur lesquels existent encore des barrages de castors sont dithyrambiques quant aux effets de ces barrages sur l'ensemble des enjeux liés à l'administration des eaux : nappes phréatiques, hygrométrie, biodiversité. C'est aussi le cas pour les saumons : comme on peut le lire dans les articles de Wikipédia sur les barrages de castors, il est établi que plus il y a de barrages de castors, plus il y a de salmonidés. C'est un peu contre-intuitif, mais la nature est ainsi : ces barrages doivent être franchis par les saumons, mais ceux-ci sautent jusqu'à deux ou trois mètres de hauteur, parce que cela fait des millions d'années qu'ils ont à franchir ces ouvrages sur les cours d'eau. L'anguille, quant à elle, qui était encore très abondante dans les années 1970 en France, a une capacité de reptation et peut donc les contourner.

Les scientifiques américains et canadiens ont expliqué très simplement cette corrélation entre nombre de barrages et nombre de salmonidés : l'été, au Canada et aux États-Unis comme en France, il y a très peu d'eau ; dans la plupart des rus des têtes de bassin, sans ces petits barrages qui retiennent les eaux et qui rehaussent artificiellement les eaux, les pontes de salmonidés meurent ou les oiseaux et d'autres animaux les chassent.

Mais la nouvelle écologie considère par principe l'ouvrage anthropique comme quelque chose d'anti-naturel à supprimer, sans considération des effets sur la nature.

Cette politique de destruction dure en France depuis dix à quinze ans ; nous pouvons donc en observer les effets. En Mayenne, pas moins de 200 retenues de moulins ont été détruites – M. le sénateur Chevrollier est intervenu à juste titre sur ce sujet. Sur le Vicoin, il y avait 25 petits ouvrages pluriséculaires ; 24 ont été détruits en l'espace de sept à huit ans. Résultat : le Vicoin est à sec quasiment chaque été. Il n'y a plus de poissons, comme le confirme le président de l'association de pêche locale.

Vous me demandez ce qui se passe actuellement depuis le vote de l'article 49 de la loi « Climat et résilience ». Nous avons rencontré la direction de l'eau et de la biodiversité. Son interprétation consiste à dire : nous ne pouvons plus détruire les ouvrages sur les cours d'eau relevant de la liste 2 puisque la loi est claire ; en revanche, sur les cours d'eau non classés ou classés en liste 1 – c'est-à-dire ceux pour lesquels il n'y a pas d'obligation de continuité écologique –, nous souhaitons continuer à effacer ces ouvrages.

Les programmes des agences de l'eau qui ont été confirmés juste après le vote de la loi, en octobre ou novembre, ont été très peu modifiés. Je ne l'ai appris qu'en janvier, puisque nous ne faisons pas partie des comités de bassin. Il y a toujours une subvention préférentielle à l'effacement, de 80 %, par rapport à l'équipement des ouvrages. Par ailleurs, il n'y a toujours aucune aide pour l'entretien et la gestion de ses ouvrages, dont beaucoup appartiennent à des mairies, à qui ils ont été confiés par d'anciens propriétaires lorsque les moulins ont été abandonnés. Les agences de l'eau donnent des subventions pour l'équipement en passes à poissons, mais celles-ci sont toujours limitées à 50 ou 60 % en fonction des

bassins. Nous avons ainsi dû attaquer les prorogations des programmes d'aides des agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie.

Ce sujet est donc malheureusement encore d'actualité ; il y a un vrai débat à avoir au sein des comités de bassin, et nous essayons de faire comprendre que ces ouvrages ont un rôle écologique fondamental pour le climat et pour la préservation des eaux et des milieux aquatiques de notre pays, au-delà même de la petite hydroélectricité.

Mme Veronica Manfredi, directrice « Pollution zéro et Cités vertes » auprès de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne. – Je vous remercie pour votre invitation. En ma qualité de directrice « Pollution zéro et Cités vertes » auprès de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne. Nous nous assurons, entre autres, de la bonne mise en œuvre de la directive-cadre sur les eaux. Plus généralement, nous gérons tous les sujets relatifs à la gestion de l'eau et à la protection des milieux marins.

La restauration de la continuité écologique des rivières est un thème important dans toute l'Union européenne (UE). Les écosystèmes d'eau douce sont les plus menacés dans le monde : les populations des espèces présentes y ont diminué de 81 % et nous sommes proches d'un point de non-retour si nous n'agissons pas. La fragmentation des écosystèmes liée à la présence d'obstacles et la pollution représentent les principales causes d'érosion de la biodiversité aquatique.

J'en reviens à la fragmentation. Un grand projet scientifique récent, AMBER – *Adaptive Management of Barriers in European Rivers* –, a montré que les rivières de l'UE comptent un obstacle tous les deux kilomètres. Telle est la principale menace pour nos écosystèmes aquatiques.

En décembre 2019, la Commission européenne a formulé plusieurs propositions au sein du Pacte vert pour l'Europe, afin de remédier à ces problèmes.

L'UE dispose également d'une législation solide. Depuis l'an 2000, une directive-cadre oblige tous les États membres à assurer une bonne gestion de la ressource. Elle les contraint à des objectifs de bon état des masses d'eau d'ici 2027. La directive Habitat, adoptée en 1992, définit des espèces et des habitats à protéger ; elle s'applique aux milieux d'eau douce.

La restauration de la continuité écologique est un objectif réglementaire européen. Elle est nécessaire pour parvenir à un état satisfaisant des cours d'eau du point de vue écologique, tel que le prescrit l'article 4 de la directive-cadre. L'annexe 5 de celle-ci recense tous les éléments à prendre en compte pour y parvenir, notamment l'hydromorphologie, qui inclut la continuité des rivières.

Restaurer la continuité écologique implique de supprimer ou d'adapter ces obstacles, en permettant le passage des poissons et des sédiments. Les décisions prises doivent se fonder sur l'analyse des impacts des obstacles sur les écosystèmes. Il convient de réconcilier les différents usages en maintenant des activités importantes pour la société, telles que la production d'énergie, tout en limitant le plus possible leurs conséquences sur la biodiversité. La directive-cadre n'oppose pas la nature à l'homme, bien au contraire. Elle vise à fournir une grille d'analyse pour le maintien ou la suppression des ouvrages. Tous les acteurs doivent être associés à ce processus. Nous démarrons, cette année, une phase cruciale,

à savoir le troisième cycle prévu par la directive, selon lequel les États membres doivent parvenir à des eaux de bonne qualité d'ici 2027.

Depuis décembre 2019, le Pacte vert pour l'Europe a fixé des objectifs ambitieux à tous les États membres afin de mieux agir ensemble pour faire face à toutes les menaces, *via* une approche intégrée et holistique prenant en compte les impératifs socio-économiques. Il s'agit également de renforcer l'autonomie stratégique de notre continent.

En mai 2020, la Commission européenne a publié une stratégie pour la biodiversité, qui a défini, entre autres, l'objectif de restaurer d'ici 2030 25 000 kilomètres de rivières à courant libre dans l'ensemble de l'UE, en supprimant en priorité les obstacles obsolètes. Nous luttons également contre la pollution par le biais du plan d'action « zéro pollution », que le collège a adopté en mai 2021.

Le 22 juin dernier, la Commission européenne a proposé des objectifs juridiquement contraignants pour accélérer nos efforts de préservation de la nature, afin que cette dernière soit notre alliée pour faire face aux défis de notre temps.

Ces normes tendent à lutter contre l'érosion de la biodiversité et à préserver notre patrimoine naturel. Des études récentes estiment que les ratios coûts-bénéfices des politiques en faveur de la biodiversité sont de 1 à 8 en moyenne : 1 euro investi représente un gain de 8 euros pour la société.

La Conférence des Nations unies sur la biodiversité se tiendra en décembre prochain au Canada. Nous espérons que des objectifs chiffrés y seront adoptés.

Tout en reconnaissant le caractère délicat de ces questions, nous invitons l'ensemble des acteurs concernés à se mobiliser pour avancer ensemble. Nous devons concilier les objectifs entre tous les usages, de la manière la plus adaptée à chaque territoire. Cela est vital pour nous, mais aussi pour les générations futures.

M. Guillaume Chevrollier. – Madame Manfredi, comment se place la France dans la mise en œuvre de ces politiques par rapport à nos partenaires européens ? Notre pays fait-il mieux ou moins bien ? Quel budget consacrent les États affichant des résultats meilleurs que les nôtres ?

J'en viens à l'article 49 de la loi « Climat et résilience ». Nous avons prôné la conciliation et un examen au cas par cas. Toutefois, sur le terrain, ce n'est pas si simple.

Madame Evain-Bousquet, vous disposez d'un budget pluriannuel de 13 millions d'euros. Depuis le vote de la loi, comment les subventions aux propriétaires de moulins sont-elles réparties ? Les taux de subvention des travaux d'entretien et d'aménagement ont-ils été modifiés ? Existe-t-il une concertation entre les agences de l'eau pour définir une nouvelle doctrine en matière de subventions pour les ouvrages hydrauliques ?

Pouvez-vous nous présenter un état des lieux sur le nombre de moulins à eau ? Combien sont en conformité avec les principes de continuité écologique ? Notre rapport soulignait qu'un recensement était nécessaire.

M. Pascal Martin. – Ce sujet est sensible et il ne s'agit pas de refaire le débat.

Monsieur Dubreuil et madame Evain-Bousquet, un travail de pédagogie sur le nouveau régime de continuité écologique a-t-il été mené auprès de vos agents sur le terrain ? Des difficultés d'interprétation de la notion d'usage potentiel sont-elles apparues ?

Qu'en est-il des règles applicables aux moulins à eau, dont certains produisent de l'énergie ? Lors des auditions, ce point soulevait une insécurité juridique. Des difficultés se sont-elles présentées ? Comment interprétez-vous l'article L. 214-17 du code de l'environnement ?

Dans sa décision du 13 mai 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'exemption pour certains moulins à eau des obligations visant à assurer la continuité écologique des cours d'eau. Il souligne que *« le législateur a entendu non seulement préserver le patrimoine hydraulique, mais également favoriser la production d'énergie hydroélectrique, qui contribue au développement des énergies renouvelables. »*

C'est une position d'équilibre, conforme à celle de la Commission européenne et à celle qu'a exprimée Guillaume Chevrollier dans son rapport d'information. Madame Manfredi, la continuité écologique est-elle source de conflits dans d'autres pays européens entre les tenants d'une approche que l'on pourrait qualifier de « naturaliste » et les partisans de l'hydroélectricité, nécessaire à la transition écologique ? Les efforts des pays européens sont-ils comparables ? Comment la France se situe-t-elle par rapport à la moyenne européenne ?

Mme Veronica Manfredi. – Nous avons adopté récemment des dispositions obligeant tous les États membres à définir des plans de préservation clairs pour leur territoire.

Nous ne disposons pas aujourd'hui d'une vision d'ensemble précise, mais les procédures d'infraction montrent que des problèmes de conciliation entre les usages se font jour dans plusieurs États membres. Toutefois, nous constatons également que des problèmes évoluent favorablement. Je pense aux projets concernant le Danube en Bulgarie et en Roumanie. Des suppressions de barrages sont envisagées pour le Rhin, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas. La France a fait un peu moins bien que ses partenaires à ce sujet. Toutefois, je pense qu'elle se situe dans la moyenne européenne, tant pour l'impact hydromorphologique existant sur ses rivières que pour les efforts menés pour améliorer la continuité écologique.

Nous disposerons d'un cadre plus précis lorsque l'analyse des plans de bassin aura été effectuée et lorsque la nouvelle loi de protection de la nature sera adoptée.

Mme Nathalie Evain-Bousquet. – Je souhaite clarifier un point. Le programme de l'agence de l'eau Seine-Normandie prévoit que 56 millions d'euros par an, sur six ans, soient affectés à la protection et à la restauration des milieux aquatiques. Sur les trois premières années du programme, de 2019 à 2021, 13 millions d'euros ont été dépensés en faveur de la continuité écologique. Aujourd'hui, il est un peu tôt pour connaître les conséquences financières réelles de l'article 49 de la loi « Climat et résilience ». Nous verrons à la fin de l'année si nous constatons une baisse. Les projets seront acceptés dès lors qu'ils remplissent les conditions du programme. Certains envisagent des suppressions d'ouvrages tandis que d'autres prévoient des passes à poisson pour les équipements ayant vocation à être maintenus sur les rivières. Dans ce dernier cas, le taux d'ouvrages équipés est passé de 40 % à 50 %. Le taux d'effacement, qui implique une renaturation plus profonde de la rivière, s'élève à 80 %.

Lors de l'évaluation menée sur l'équipement des ouvrages – les passes à poissons créées depuis quarante ans –, nous avons constaté que la plupart d'entre eux ne sont pas entretenus et posent problème : cela représente un échec collectif.

M. Pierre Dubreuil. – Notre « réseau continuité » permet de diffuser des informations à nos agents et aux directions et services départementaux.

Depuis l'adoption de la loi, l'intention a changé : nous appliquons l'impossibilité de l'effacement de seuils de retenue des moulins, ce qui rend difficile la conduite de projets en cours.

J'en viens à l'évolution des règles que vous avez votées. À cet égard, j'attends les instructions de ma tutelle, la direction de l'eau et de la biodiversité : je suis chargé non pas d'interpréter la loi et les règlements, mais plutôt de les mettre en œuvre. J'attends des consignes claires.

Nous travaillons avec les porteurs de projet. Nous ne défendons pas une vision de l'écologie sans l'homme, bien au contraire : nous favorisons la conciliation des usages de la nature, sur le fondement de la science et de la connaissance, avec les porteurs de projet, les usagers, les propriétaires de moulins. L'application, difficile, de l'article 49 de la loi « Climat et résilience » nous met dans l'embarras, malgré nos efforts de pédagogie.

M. Stéphane Demilly. – Lors de l'examen de la loi « Climat et résilience », les débats autour de l'article 49 ont été difficiles. Il est, en effet, complexe de concilier le maintien de la biodiversité et la sauvegarde patrimoniale des moulins à eau.

J'ai été saisi, comme d'autres sans doute, par la Fédération Nationale de la Pêche en France et de la protection du milieu aquatique. Nous devons oublier les postures et être pragmatiques. Les moulins relèvent du patrimoine historique et sont antérieurs à la raréfaction de certaines espèces piscicoles. Mais nous savons tous que les ouvertures de vannes pour favoriser le franchissement des poissons ne sont pas toujours suffisantes : nous devons trouver un juste milieu.

La production d'hydroélectricité est importante mais un poisson mort, coupé par une turbine, provoque moins d'émotion qu'un oiseau retrouvé au pied d'une éolienne. Les acteurs doivent se mettre autour de la table.

Monsieur Dubreuil, vous avez indiqué à deux reprises que l'OFB était chargé d'appliquer les textes. Est-ce une façon de « noyer le poisson » ? Ne rentre-t-il pas dans les missions de l'OFB, grâce à ses centaines d'agents sur le terrain, de jouer un rôle de conseil et d'expertise allant parfois à contre-courant des positions en vigueur ?

M. Pierre Médevielle. – Il est difficile de parler de continuité écologique et de moulins sans évoquer la situation catastrophique des espèces telle que le saumon, l'esturgeon, la grande alose ou encore l'anguille. Depuis 1970, 95 % de ces populations ont disparu. Leur potentiel de reproduction s'en trouve évidemment affecté.

Nous pouvons conserver une vision romantique des moulins, mais ceux-ci représentent un problème. Nous comptons plus de 100 000 obstacles en France, tous les deux à cinq kilomètres.

Certes, la disparition des poissons est multifactorielle, mais le niveau de population nous oblige à agir rapidement. La situation n'est pas irréversible, mais elle est grave.

Avec le réchauffement climatique et la baisse du niveau des cours d'eau, le modèle économique de ces ouvrages n'est-il pas condamné à moyen terme ?

Pourquoi ne pas établir un partenariat avec la Fédération nationale de la pêche en France, qui compte 1 000 employés et 40 000 bénévoles ?

M. Éric Gold. – Je souhaiterais avoir des précisions à la suite de remontées de terrain. Depuis l'adoption de la loi, l'effacement des seuils n'est plus obligatoire : ainsi, les études et les plans de participation financière, réalisés antérieurement, sont obsolètes.

Le gestionnaire Gemapi doit-il conduire de nouvelles études ? Au-delà de la continuité écologique des rivières, quelles sont les nouvelles obligations des propriétaires de moulins ? Selon les territoires, les interprétations diffèrent.

Mme Angèle Prévile. – La pollution chimique des cours d'eau est insidieuse et très radicale. Je suis élue du comité de bassin Adour-Garonne. Un colloque est organisé la semaine prochaine sur le thème des micropolluants et des microplastiques, sujet sur lequel je suis très investie.

Je ne mets évidemment pas en cause les bienfaits du rétablissement de la continuité écologique, mais je m'interroge sur les actions de lutte contre les micropolluants, qui constitue un sujet de première importance.

Mme Manfredi a indiqué que le rétablissement de la continuité écologique concernerait 25 000 kilomètres de rivières au sein de l'UE. Comment s'opère la répartition ? En parallèle, comment envisage-t-on une réduction de la pollution de l'eau ?

Je m'interroge sur les arguments de M. Meyneng portant sur la sécheresse et l'eau retenue par les moulins. Nous connaissons des sécheresses de plus en plus importantes. Je vis au bord de la Dordogne, dont le niveau est très bas : je suis très inquiète. La semaine dernière, lors d'un comité de bassin, EDF a indiqué que la moindre goutte d'eau serait comptée en prévision des besoins en électricité l'hiver prochain. Comment s'adapter à cette évolution rapide de la situation, notamment au regard du contexte international ?

M. Ronan Dantec. – Par définition, le Parlement est souverain et le suivi de l'application des lois fait partie de ses missions. Il peut aussi reconnaître qu'il a produit des lois moyennement applicables.

Je pense que nous avons commis une erreur en ne retenant pas la proposition de Pascal Martin, qui faisait confiance aux territoires pour trouver des solutions. Les dispositions que nous avons adoptées sur les retenues et les moulins sont trop jacobines et inapplicables. Bien sûr, il ne s'agit pas d'adopter une position inverse, qui plaiderait pour une suppression totale des moulins.

Nous devons revenir sur ces dispositions, car trop d'ouvrages seront laissés à l'abandon. Quels sont les meilleurs exemples de reconquête de la biodiversité ? Quels ont été les critères ayant abouti à la renaturation profonde de lieux où les obstacles ont été supprimés ? Quels sont les lieux disposant du meilleur équilibre entre les différents usages ?

Nous devons objectiver le débat. Nous ne devons pas nous cantonner à la théorie. La proposition de Pascal Martin représentait un excellent compromis : nous devrions la reconsidérer.

M. Pierre Dubreuil. – Monsieur Demilly, notre intention n'est pas de noyer le poisson ! Notre rôle est plus de les sauver. Les agents de l'OFB sont des policiers de l'environnement qui appliquent le droit, mais notre travail consiste avant tout à produire des connaissances. Les espèces comme la lamproie se portent mal. Avec les membres de notre conseil d'administration, parmi lesquels les pêcheurs ou les chasseurs, nous fournissons une expertise à notre tutelle afin de faire évoluer la réglementation : la connaissance a vocation à se retrouver dans les textes. L'expertise figure au cœur des missions de l'OFB.

Des solutions conciliant la continuité écologique et l'aspect patrimonial existent : je pense, par exemple, aux intégrations d'aménagement dans l'abbaye de Fontgombault, sur la Creuse, ou aux effacements sans toucher au patrimoine bâti dans le Morvan. Nos équipes agissent projet par projet avec tous les acteurs pour trouver des solutions : telle est notre vocation.

Monsieur Médevielle, nous travaillons avec l'ensemble des partenaires sur chaque projet : la Fédération de la pêche, les agences de l'eau, les directions départementales des territoires (DDT) ou encore les amis des moulins. Nous appliquons le protocole de production d'informations sur la continuité écologique (ICE) pour savoir si l'ouvrage est ou non franchissable.

Madame Prévile, les micropolluants représentent un sujet majeur. N'opposons pas les causes de l'érosion aux raisons expliquant l'extinction de la biodiversité, dont la richesse se définit non pas par la multiplication d'espèces exotiques envahissantes, comme semblait le soutenir M. Meyneng tout à l'heure, mais par la présence et le maintien des espèces endogènes. Privilégions une vision non pas idéologique, mais scientifique.

Monsieur Dantec, nous rencontrons des problèmes de conciliation de la présence du castor avec les propriétaires de peupleraies.

M. Ronan Dantec. – Pouvez-vous nous indiquer un exemple de cours d'eau symbole d'une action réussie ?

Mme Veronica Manfredi. – Nous devons réduire progressivement les pollutions chimiques et organiques présentes dans nos cours d'eaux.

La Commission européenne doit adopter un projet de loi visant à moderniser nos équipements de traitement des eaux usées urbaines. Au mois d'avril dernier, les contrôles des émissions industrielles des plus grosses usines européennes ont été considérablement renforcés. Alors que 54 000 établissements sont déjà concernés, il s'agit de les étendre aux usines de produits chimiques agricoles.

Des restrictions nouvelles seront proposées contre les microplastiques dans le cadre de la réglementation européenne REACH. Une révision de la directive-cadre sur les emballages sera également engagée.

Avant la fin de l'année, une proposition législative tendant à augmenter le niveau de contrôle sur les typologies des polluants chimiques dans les eaux souterraines et de surface

sera proposée au collège des commissaires. Les pesticides et les produits pharmaceutiques seront concernés, afin de renforcer les mécanismes d'alerte.

Notre programme de lutte contre la pollution des eaux est très vaste. Le 14 décembre, le vice-président Frans Timmermans et le commissaire Virginijus Sinkevičius présenteront le premier cadre de l'évaluation de la pollution de l'air, de l'eau et du sol. Ce rapport sera réalisé en partenariat avec l'Agence européenne pour l'environnement et avec le Centre commun de recherche.

J'en viens à la production hydroélectrique : l'UE veut réduire sa dépendance aux énergies fossiles – notamment celles provenant de la Russie – au profit des énergies renouvelables. Les chefs d'État et de gouvernement ont adopté le programme *REPowerEU* : d'ici 2030, la part des énergies renouvelables devra s'élever à 45 % au sein de l'UE. Dans ce contexte, l'hydroélectricité reste une production marginale. Même si elle représente une source potentielle de continuité, elle est mise à mal par la baisse du niveau de nombreux cours d'eau au sein de l'UE, qui s'engage prioritairement en faveur du solaire, de l'éolien, de l'hydrogène et du biométhane. Notre attention se porte également sur la gestion des déchets et le traitement des eaux urbaines.

Je connais de nombreux projets conciliant tous les usagers qui rencontrent un grand succès ; plusieurs d'entre eux, notamment celui en cours dans la province danoise du Jutland, ont été présentés dans le programme LIFE.

Mme Nathalie Evain-Bousquet. – Nous avons noué des partenariats avec les fédérations de pêche.

Certaines études menées dans le cadre de la Gemapi devront être modifiées. Les agences de l'eau apporteront leur aide en cas de besoin.

Madame Prévaille, en plus des 56 millions d'euros consacrés chaque année à la protection des milieux aquatiques, quelque 500 millions d'euros sont affectés à la lutte contre les autres formes de pollution, notamment les pollutions chimiques. Les problèmes se règlent plus facilement en amont des rivières.

Nous disposons également d'un programme luttant contre la pollution microplastique.

Il existe de nombreux exemples positifs. À Gif-sur-Yvette, un moulin sur la Mérantaise a été conservé, tout en renaturant le cours d'eau et en limitant le risque d'inondations. En Normandie, sur la Touques, 50 ouvrages ont été équipés de passes à poissons et 50 autres ont été supprimés en 40 ans.

M. Pierre Meyneng. – La directive-cadre européenne sur l'eau, qui date de l'an 2000, comporte deux volets : préserver la ressource et améliorer la qualité de l'eau. Les retenues multiséculaires ont des effets positifs dans ces deux domaines. Après la suppression des 24 ouvrages présents auparavant sur le Vicoin, nous avons calculé que, durant l'été, la masse d'eau était inférieure de 90 % par rapport au débit moyen. On ne peut pas défendre les milieux aquatiques en asséchant nos rivières.

Lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » au Sénat, nous avons transmis plusieurs études scientifiques françaises et internationales, qui sont unanimes : ralentir les masses d'eau permet la dénitrification des cours d'eau. Plus les ouvrages d'eau sont détruits,

plus les polluants, notamment les nitrates, le cadmium et les intrants phytosanitaires, se concentrent dans l'eau. Les études relatives aux barrages de castors arrivent aux mêmes conclusions, de même qu'une étude publiée en septembre 2017 sous la direction de Gilles Pinay.

Dans les cas extrêmes, une rupture d'écoulement peut apparaître. La directive-cadre européenne évoque non pas une continuité écologique, mais une continuité des rivières. Pour maintenir une masse d'eau suffisante, les retenues sont indispensables. Madame Manfredi, je ne suis pas d'accord avec vous : seule la France, par idéologie, a détruit autant d'ouvrages de retenue. Les populations locales ne comprennent pas cette attitude. Cette vision aboutit à une écologie naturaliste qui se construit contre l'homme.

Toutes les prises d'eaux avec turbines sont ichtyocompatibles : elles empêchent les poissons d'aller dans les turbines. Entre 1890 et 1940, tous les moulins les ont adoptées. À l'époque, le poisson foisonnait dans nos rivières et l'anguille était encore classée comme une espèce nuisible. Ces turbines ont été abandonnées à partir des années 1940 : seules 20 % d'entre elles fonctionnent encore aujourd'hui et la population piscicole s'en ressent fortement.

Les fédérations de pêche pratiquent des recensements de poissons. Nous disposons d'exemples précis pour l'Orne, la Touques et la Vire, à la suite d'un discours ministériel selon lequel les poissons revenaient grâce aux arasements. Or c'est exactement l'inverse. Plus on détruit ces retenues, plus on détruit les ressources halieutiques. Il est temps de conduire une évaluation sérieuse de cette politique lancée voilà quinze ans.

M. Joël Bigot. – Lors de l'examen du texte, nous nous interrogeons déjà sur les dérogations au principe de continuité écologique. Madame Evain-Bousquet, vous avez indiqué que la loi avait bloqué certains projets : pouvez-vous nous apporter des précisions ? Notre collègue Daniel Gremillet avait déposé une proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique.

Madame Manfredi, existe-t-il une définition des ouvrages à supprimer ou à maintenir ? L'acceptabilité sociale de la continuité écologique suppose de réunir tous les acteurs. Évitions le conflit et favorisons la conciliation.

M. Jean-Michel Houlegatte. – La restauration de moulins par des associations rencontre actuellement un engouement dans le département de la Manche. Tout à l'heure, nous avons évoqué la carte de Cassini. Si un moulin existait avant la Révolution française, le droit à l'eau est-il imprescriptible ?

M. Bruno Belin. – Les enjeux entourant ce débat sont passionnants et essentiels.

Monsieur Dubreuil, que répondez-vous aux esprits chagrins qui dépeignent l'OFB comme une nouvelle machine à contraintes et à normes ?

M. Hervé Gillé. – Je souscris aux propos de Ronan Dantec : nous devons objectiver l'information, et l'OFB joue un rôle important à cet égard. À l'époque, les travaux menés par le Sénat me paraissaient très équilibrés.

Les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) sont intéressants, mais nous devrions aller plus loin dans la subsidiarité pour pratiquer une évaluation territoire par territoire. Je plaide en faveur d'un indice de la continuité écologique. Des retenues peuvent avoir un intérêt pour certains cours d'eau, mais pas pour d'autres.

M. Rémy Pointereau. – Monsieur Dubreuil, que pensez-vous des réserves de substitution, parfois appelées « bassines », visant à accumuler de l'eau l'hiver pour éviter des prélèvements trop importants l'été dans les nappes phréatiques et les rivières ? Certains lobbys se sont constitués contre cette pratique, et vont même jusqu'à lacérer certains équipements. C'est scandaleux.

Mme Évelyne Perrot. – Madame Manfredi, quelles sont les conséquences de la présence des panneaux photovoltaïques flottants sur les écosystèmes aquatiques ? Dans mon département, le manque d'eau est criant dans les réservoirs de l'Aube et de la Seine.

M. Pierre Dubreuil. – Monsieur Belin, l'OFB a été créé par la loi du 24 juillet 2019 : nous ne sommes pas une machine à produire des normes, puisque nous sommes issus de la norme. Notre rôle est d'être à la hauteur des enjeux parfaitement énoncés par Mme Manfredi et scientifiquement documentés afin de susciter un débat apaisé. Malheureusement, nous constatons un effondrement de la biodiversité.

M. Bruno Belin. – Personne ne le conteste.

M. Pierre Dubreuil. – C'est pourtant le cas, parfois. Nous ne sommes pas une machine à contraindre. Nous privilégions la conciliation au cas par cas, la concertation et l'explication. Nos objectifs seront remplis si nous parvenons à expliquer la contrainte : à l'image des règles du code de la route, celle-ci est inévitable pour protéger la nature. Je ne suis porteur d'aucune cause, hormis de celles que me confie la loi.

Nous devons faire preuve de pédagogie dans la mise en œuvre des contraintes. Nous devons trouver les voies de conciliation.

Monsieur Pointereau, je n'aime pas le terme de « bassines ». Là encore, la loi doit s'appliquer au cas par cas. Si des problèmes d'interprétation se font jour, nous devons nous adresser à notre tutelle.

Nous n'avons pas à porter de jugement sur les retenues d'eau : certaines posent problème, d'autres moins. Nous travaillons en amont avec les agriculteurs. La question de l'eau est un enjeu global. Lorsque nous constatons des problèmes d'usage, nous favorisons la discussion et une utilisation de l'eau conforme à la loi et aux règlements, dans un contexte de sécheresse préoccupant.

Mme Nathalie Evain-Bousquet. – Les résultats des analyses scientifiques doivent être examinés avec attention. Monsieur Meyneng, je dispose moi aussi de chiffres pour les rivières, notamment la Touques. Nous suivons plus particulièrement un certain nombre de poissons indicateurs. Prenons garde aux résultats qui nous sont parfois présentés : nous devons prendre de la hauteur, favoriser la conciliation entre les usages et promouvoir la résilience des territoires.

Les débits des cours d'eau diminueront. Tout va changer. Nous devons répondre à cette situation nouvelle en trouvant des solutions fondées sur la nature. Le stockage de l'eau doit se faire dans les zones humides, au prix parfois d'une modification du tracé des rivières. Les solutions locales représentent l'avenir.

Mme Veronica Manfredi. – La directive-cadre de 2000 ne détermine pas la liste des ouvrages à détruire et à maintenir : elle contient des paramètres nécessaires à l'élaboration

d'une analyse territoriale. L'objectif de restaurer 25 000 kilomètres de rivières à courant libre s'envisage à l'échelle de l'UE : il n'existe pas de clé de répartition entre les États membres.

Je ne suis pas encore en mesure de formuler un avis sur les panneaux photovoltaïques flottants. Nous invitons les États membres à nous associer étroitement à leurs études d'impact environnemental et nous les encourageons à éviter l'installation de tels équipements dans les zones sensibles.

Les inondations de juillet 2021 ont causé de nombreux dégâts en Allemagne et au Luxembourg. Ceux-ci étaient moins importants aux Pays-Bas, car ce pays mène depuis vingt ans des projets visant à redonner plus d'espace aux rivières. La nature nous aide !

M. Pierre Meyneng. – Aujourd'hui, il n'existe pas de consensus scientifique sur ces questions. Les études montrent que le gain est incertain pour les rivières ayant fait l'objet de restauration écologique – cela représente entre 3 000 et 5 000 destructions d'ouvrages en France. Nous observons que le niveau de l'eau diminue dans les rivières, de même que la quantité de poissons. Les eaux deviennent de plus en plus turbides.

L'article L. 211-1 du code de l'environnement est au cœur de notre débat. Il vise à protéger la ressource en eau et à prévenir les inondations, ce qui suppose de créer une succession de petites retenues d'eau. Les plans d'eau, les étangs et les eaux lentes permettent d'épurer les eaux naturellement et ainsi de lutter contre la pollution.

Malheureusement, la Commission européenne tombe dans le même travers que la France, où le développement de l'hydroélectricité a été entravé ces douze dernières années au nom de l'idéologie de la rivière coulant librement de l'amont à l'aval.

M. Jean-François Longeot, président. – Ce sujet, essentiel pour la santé de notre environnement et la préservation de notre patrimoine historique et culturel, nous interpelle tous. Nous devons favoriser l'émergence de solutions durables.

Je suis ancien maire d'Ornans, située dans la vallée de la Loue. Je constate que peu de pêcheurs viennent s'adonner à leur loisir désormais. Trouvons des solutions et privilégions la dynamique plutôt que la polémique.

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

La réunion est close à 12 h 10.

Mercredi 13 juillet 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut Conseil pour le climat (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce compte rendu a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le [site internet du Sénat](#).

**Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat
- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

M. Jean-François Longeot, président. – Le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, qui sera examiné au fond par la commission des affaires sociales, a été présenté en Conseil des ministres et déposé le 7 juillet dernier à l'Assemblée nationale, date à laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. L'examen du texte a commencé en commission à l'Assemblée nationale ce lundi.

Sur les vingt articles du projet de loi, trois entrent directement dans le champ de compétence de notre commission. Ils concernent trois sujets différents.

L'article 14 vise la construction d'un nouveau terminal méthanier flottant au large du Havre et comporte des dispositions prévoyant des dérogations aux procédures du droit de l'environnement, du droit du patrimoine et d'information et de participation du public.

L'article 16 prévoit d'inscrire une obligation de compensation carbone pour les exploitants de centrales à charbon françaises, dans l'éventualité d'une remise en service d'une de ces centrales, compte tenu de la faible disponibilité du parc nucléaire et des risques pour l'approvisionnement en gaz.

L'article 20 prévoit d'ouvrir la possibilité, pour les cocontractants de contrats de transport routier de marchandises, de réviser les prix initialement convenus pour prendre en compte la variation du coût de l'ensemble des énergies de propulsion entre la date de commande et la date de réalisation de l'opération de transport, et ce afin de tenir compte de l'évolution des motorisations des flottes de poids lourds.

Je remercie la présidente de la commission des affaires sociales, Catherine Deroche, pour la confiance qu'elle a ainsi manifestée dans l'expertise et les compétences de notre commission. Le calendrier d'examen de cette réforme s'annonce serré, puisque le texte devrait être transmis au Sénat en fin de semaine prochaine et examiné par notre commission le lundi 25 juillet en début d'après-midi, avec un risque de débordement sur le mois d'août, qui dépendra notamment de la date de transmission du texte au Sénat. Je déplore les conditions, notamment de délais, dans lesquelles nous devons examiner ce texte - elles sont, hélas, devenues habituelles.

J'ai reçu la candidature de M. Bruno Belin. Je vous propose de le désigner en qualité de rapporteur pour avis.

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 19 (A.N., XVIe lég.) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, sous réserve de sa transmission, et désigne M. Bruno Belin rapporteur pour avis.

Proposition de nomination de M. Jean Castex par le Président de la République aux fonctions de président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), 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 - Désignation, en application de l'article 19 bis du Règlement, d'un rapporteur

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose enfin de procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination de M. Jean Castex au poste de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), que nous entendrons le mercredi 27 juillet prochain en application de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Les conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, mené par notre collègue Pascale Gruny, ont conduit à l'adoption d'une résolution modifiant le Règlement de notre assemblée, dont l'objectif est notamment de renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, en particulier les modalités de nomination intervenant sur le fondement de l'article 13 de la Constitution. Dans ce cadre, l'article 19 bis du Règlement du Sénat prévoit désormais que, en amont de l'audition d'un candidat à des fonctions relevant de cet article 13, la commission désigne un rapporteur chargé de la préparer. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition le 1^{er} octobre 2021, il s'agit de la première opportunité pour notre commission de mettre en pratique cette évolution.

J'ai reçu la candidature de M. Didier Mandelli.

La commission désigne M. Didier Mandelli rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean Castex aux fonctions de président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, en application de l'article 13 de la Constitution.

La réunion est close à 11 h 45.

Mercredi 20 juillet 2022

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 10 heures.

**Audition de M. Rodolphe Saadé, président-directeur général de CMA CGM
(sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 12 h 20.

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

Mercredi 13 juillet 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale -

La réunion est ouverte à 10 h 5.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 – Examen du rapport d'information

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Mes chers collègues, nos commissions sont réunies pour examiner les conclusions des auditions que nous avons menées sur les événements survenus au Stade de France le 28 mai 2022. Avant d'entamer cette présentation, je passe la parole, à sa demande, au président Patrick Kanner.

M. Patrick Kanner. – Les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain se sont fortement mobilisés dans le travail qui a conduit à l'élaboration des préconisations soumises ce jour à notre sagacité. Nous avons eu ainsi de nombreuses interventions constructives, notamment en suggérant d'entendre les associations de supporters anglais et espagnols.

Nous nous sommes émus par courrier de la communication qui a été déployée autour de nos travaux. Nous nous interrogeons notamment sur la place laissée aux uns et aux autres dans notre manière d'informer le grand public de nos conclusions. Une conférence de presse s'est tenue avant la conclusion de nos travaux. Quelques fuites ont été constatées, dont le président François-Noël Buffet m'a dit hier, formellement, qu'elles n'avaient pas été organisées.

Je remercie les présidents Laurent Lafon et François-Noël Buffet de nous avoir répondu par leur lettre du 30 juin. Le travail en commun doit à notre sens l'emporter sur les craintes que nous pourrions avoir. Je vous invite, dans cet esprit, à ne pas considérer nos interpellations comme des agressions, mais au contraire comme un élément de coconstruction.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Le 28 mai 2022, les images relayées par les chaînes de télévision et les réseaux sociaux faisaient apparaître des scènes de chaos autour du Stade de France qui accueillait alors la finale de la Ligue des Champions de l'Union européenne des associations de football (UEFA).

Les multiples difficultés rencontrées ce soir-là n'ont pas empêché la tenue du match ni la remise du trophée. Toutefois, elles ont soulevé de graves interrogations sur la capacité de la France à organiser de grands événements sportifs, notamment dans la perspective de la Coupe du monde de rugby de 2023 et des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

La gravité des faits justifiait pleinement que le Sénat se saisisse de la situation et organise des auditions dans les meilleurs délais. Je remercie le président Buffet d'avoir accepté que nous menions ce travail en commun afin que les compétences de nos deux commissions s'ajoutent, favorisant ainsi une analyse globale des difficultés rencontrées.

Les zones d'ombre qui sont apparues à l'occasion de l'audition des ministres de l'intérieur et des sports ont justifié l'organisation d'auditions complémentaires qui ont été précieuses. Nous avons aujourd'hui une vision assez claire de ce qu'il s'est passé.

Cet échec a été avant tout le résultat d'un enchaînement d'événements et de dysfonctionnements qui ont donné lieu à un affaiblissement des dispositifs mis en place ainsi qu'à des pertes de contrôle de la situation avant le match, puis à l'issue de celui-ci. Les modalités des prises de décision comme l'organisation hiérarchique administrative n'apparaissent pas clairement à ce stade.

Les travaux menés par les commissions de la culture et des lois ont permis d'établir que les dispositifs mis en place comportaient des défaillances importantes concernant le renseignement. Ainsi, si les hooligans attendus étaient absents, un grand nombre de délinquants étaient présents. De plus, les voies d'acheminement des supporters ont été mal préparées, comme en témoigne notamment la suppression d'un parcours de délestage aux abords du stade. Une communication insuffisante entre les acteurs a également été constatée.

Contrairement à ce qu'affirme le préfet Michel Cadot, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (Dijop) et délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges), dans son rapport, concernant en particulier le dispositif de sécurisation, ce n'est pas seulement « dans l'exécution que les problèmes sont survenus ». En amont, les scénarios de crise ont été insuffisamment travaillés et n'ont pas fait preuve de la souplesse nécessaire face à la multiplication des événements non anticipés. Par ailleurs, il est injuste d'avoir voulu faire porter aux supporters de l'équipe de Liverpool la responsabilité des troubles intervenus, comme l'a fait le ministre de l'intérieur pour détourner l'attention de l'opinion publique de l'incapacité de l'État à gérer adéquatement la foule présente et à juguler l'action de plusieurs centaines de délinquants violents et manifestation coordonnés.

Les événements du Stade de France sont un coup de semonce qui ne devrait pas remettre en cause la capacité de la France à organiser de grands événements sportifs, à condition toutefois que les acteurs concernés, dont le Gouvernement, en tirent les nécessaires leçons. L'importance des événements sportifs internationaux attendus en France en 2023 et 2024 peut permettre de transformer cet échec collectif en opportunité pour réussir les échéances à venir. C'est bien sûr l'état d'esprit dans lequel nous nous trouvons.

À titre liminaire, il importe de rappeler que le déroulement de la compétition au sein même du Stade de France n'a connu aucune difficulté particulière. Malgré les délais réduits accordés pour organiser l'événement et un agenda chargé de manifestations, l'enceinte a été préparée par le consortium du Stade de France pour répondre aux attentes de l'UEFA. La pelouse a été changée en 48 heures pour répondre aux standards internationaux.

Le décalage du coup d'envoi a été décidé pour répondre au problème d'acheminement du public depuis l'extérieur du stade. Il n'y a pas eu d'incident notable de sécurité à l'intérieur de l'enceinte – les incidents ayant eu lieu à l'extérieur de celle-ci. Si un certain nombre de personnes ont pu s'introduire dans le stade sans billet, leur présence n'a pas

eu de conséquence sur le déroulement du match et, lorsque cela a été possible, ces personnes ont été évacuées au cours de la rencontre.

Les travaux menés ont permis d'établir que la gestion de la billetterie par l'UEFA a été inadaptée. Certes, l'émission de billets sous format papier ne constituait pas en elle-même une situation exceptionnelle et cette possibilité était conforme à la réglementation. Ceci étant dit, il était connu que le recours à ce type de billet aurait pour conséquence un risque important de fraude et de circulation de faux billets. Or l'UEFA ne semble pas avoir mis en place de dispositif particulier pour identifier l'ampleur de ce problème en amont alors que le nombre de faux billets a été dix fois supérieur aux moyennes observées habituellement. Si la fausse billetterie a manifestement contribué aux dysfonctionnements, elle n'en a été en aucun cas la cause unique, ni même la cause principale.

Par ailleurs, en exigeant l'instauration d'un contrôle de la validité des billets au niveau des points de préfiltrage de sécurité dans le cadre du dispositif antiterroriste, l'UEFA a involontairement participé au blocage des points de contrôle, compte tenu notamment du nombre plus important que d'habitude de personnes dépourvues de billets.

Il faut noter également l'insuffisance du dispositif de traitement des litiges concernant la billetterie, qui a conduit les personnes éconduites à stationner devant les points de filtrage, ainsi que la formation défaillante des stadiers qui ont semblé rapidement dépassés par la situation. Enfin, les modalités de vérification des billets ont également fait débat, l'utilisation de stylos pour marquer les billets et le dispositif de vérification des billets électroniques n'ayant pas été considérés comme suffisamment pratiques.

Dans ces conditions, notre première recommandation est de rendre obligatoire le recours à des billets infalsifiables, c'est-à-dire électroniques, associé à des dispositifs de contrôle fiables pour les compétitions de football aux enjeux les plus importants. Nous préconisons également de prévoir systématiquement un service de règlement des litiges de billetterie ainsi qu'un dispositif d'aide pour les personnes ne pouvant recourir à ce type de billet.

Afin de pouvoir résoudre les difficultés en temps réel, nous proposons – il s'agit de notre recommandation n° 2 – d'exiger des organisateurs qu'ils informent en temps réel, par mail, SMS, messagerie, les détenteurs de billets des modalités d'accès au Stade de France, des événements imprévus et des modifications décidées par les autorités lorsque surviennent des difficultés.

Enfin, nous estimons nécessaires une meilleure formation des stadiers et une amélioration de l'articulation entre les stadiers et les forces de l'ordre. C'est notre recommandation n° 3.

Le plan de mobilité des supporters a en outre été pris en défaut. Sa préparation relevait principalement de la compétence de la Fédération française de football (FFF), l'enjeu étant de prendre en charge les supporters depuis les frontières jusqu'aux abords du stade. Ce plan de mobilité a rencontré deux difficultés majeures – les reports de voyageurs du RER B vers le RER D et l'absence de voies de délestage à la sortie de la gare du RER D – dont les effets se sont cumulés pour aboutir à une situation de crise. Alors que les prévisions concernant la grève du RER B prévoyaient un maintien du service à 80 % de ses capacités, la FFF soutient que les déports de la ligne B à la ligne D ont été aggravés par des messages diffusés dans les gares par les transporteurs dans l'après-midi du 28 mai indiquant de ne pas

utiliser la ligne B. Ces annonces, qui n'étaient pas prévues par le plan de mobilité, mais semblent avoir été validées lors d'une réunion à laquelle la FFF n'a pas été associée la veille du match, le 27 mai, auraient eu pour effet de saturer la ligne D dont le trafic a plus que doublé.

La suppression de l'interconnexion à la gare du Nord a constitué une difficulté supplémentaire dissuadant nombre de supporters, notamment anglais, de poursuivre leur trajet avec le RER B et favorisant les reports sur la ligne D.

Le démontage, à la demande de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police, le 23 mai, de la signalétique installée par la FFF à la sortie de la gare du RER D du Stade de France pour baliser un cheminement de délestage vers la gare du RER B sur la rue Francis de Pressensé à Saint-Denis a constitué la seconde difficulté majeure qui a fortement compliqué la gestion de la crise. Lorsque l'engorgement du cheminement au point de préfiltrage est intervenu, la seule solution possible a été la levée du dispositif de contrôle, ce qui a eu pour conséquence l'entrée de nombreux délinquants dans le périmètre restreint.

Nous pensons que le plan de mobilité des supporters aurait dû mieux prendre en compte les aléas – grèves, reports de flux – et prévoir des plans de rechange pour organiser des reports. Comme cela a été indiqué lors des auditions, si le délai de trois mois a permis d'organiser l'événement correctement, il n'a pas permis de travailler suffisamment les différents scénarios de crise. Dans ces conditions, nous recommandons que les différents acteurs concernés définissent conjointement un plan de mobilité des supporters en prévoyant les différents scénarios de crise nécessaires.

Nous insistons par ailleurs sur la nécessité d'organiser une communication en temps réel efficace sur les flux de supporters entre la Fédération française de football, la préfecture de police et les opérateurs de transports en commun et de veiller à une mise en œuvre conjointe des décisions imposées par les événements imprévus. Il s'agit de notre recommandation n° 4.

Nous préconisons ensuite que le plan de mobilité des supporters organise les voies d'accès au stade en prévoyant systématiquement des cheminements de délestage suffisants ainsi que des voies d'évacuation pour les personnes rencontrant des difficultés. C'est notre recommandation n° 5.

Nous estimerions par ailleurs utile d'améliorer l'attractivité des abords du Stade de France afin d'inciter les spectateurs à venir plus tôt et à repartir plus tard et de mieux réguler les flux d'entrée et de sortie vers les transports. Il s'agit de notre recommandation n° 6. Plus généralement, nous demandons un rétablissement des effectifs d'agents publics dédiés à la circulation des flux piétons et automobiles autour du stade. De l'ordre de 90 il y a quelques années, ils ont en effet été progressivement réduits. Environ dix agents seulement étaient ainsi présents le 28 mai.

La prise en compte des supporters a été en outre insuffisante et obsolète. Les auditions des associations de supporters ont mis en avant une organisation de la sécurité du match fondée sur une vision datée des supporters britanniques, renvoyant aux hooligans des années 1980. Les responsables publics ont ainsi été presque exclusivement attachés à gérer sous l'angle du maintien de l'ordre les supporters anglais sans billet, qui ont une habitude connue de venir soutenir leur équipe pour profiter de l'ambiance du match à l'extérieur du

stade. Les organisateurs se sont ainsi privés des moyens permettant d'acheminer les flux de spectateurs vers le stade ou de les divertir aux alentours de celui-ci ou à des endroits sécurisés en ville.

De manière plus générale, l'accueil des supporters dans un cadre festif a été négligé. Les *fan zones* ont été organisées tardivement et, s'agissant des supporters de Liverpool, loin du stade. L'interdiction de l'alcool à partir de 18 heures aux alentours du stade a contribué à leur arrivée tardive sur le site.

Enfin, l'accueil des supporters nécessite également de veiller à ce que leurs conditions de retour après le match soient bonnes. Les supporters espagnols ont déploré leur passage sur une passerelle assez étroite franchissant le canal, sans que personne ne soit présent pour réguler le flux, et le manque d'éclairage public alors que le sol était jonché de bouteilles cassées.

Tout ceci laisse à penser que l'expérience spectateur n'a pas été prise en compte par les organisateurs de l'événement.

Nous souhaitons donc que le regard des autorités publiques françaises sur les supporters évolue et que soient créées les conditions d'un dialogue permanent afin de faire de leurs représentants des partenaires dans le cadre de la préparation et du déroulement des grands événements. Le dialogue avec les supporters doit permettre de mieux partager les informations et de rendre plus efficaces les dispositifs mis en place. Il s'agit de notre recommandation n° 13.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Ce match s'est déroulé dans des conditions particulières. En effet, alors qu'il était initialement prévu à Saint-Petersbourg, l'UEFA a choisi de le déplacer en réponse à l'agression russe de l'Ukraine. Le 24 février, le Président de la République a répondu favorablement à sa sollicitation de tenir le match à Paris et engagé le soutien des pouvoirs publics à cette organisation.

L'UEFA et son mandataire, la Fédération française de football (FFF), ont donc travaillé avec le soutien du délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges) et des préfetures et singulièrement, pour la région parisienne, de la préfeture de police dont l'actuel préfet nous a rappelé qu'il n'était pas le préfet de police de Paris, mais « le préfet de police tout court ». La sécurité de l'événement lui incombait donc.

Le soir du match, de multiples incidents ont mis à mal le dispositif de sécurité prévu. Le début du match a été retardé d'une demi-heure et la raison donnée pour l'expliquer a été l'arrivée tardive des supporters de Liverpool. Cette première imputation est apparue d'emblée comme une forme d'injustice pour les supporters, dont 2 700 pourtant munis de billets valables n'ont pas pu assister au match. En effet, ce n'est pas leur arrivée tardive, mais l'impossibilité d'entrer dans le stade qui faisait qu'ils n'étaient pas en tribune.

En dehors du stade, les supporters avaient été retenus au point de préfiltrage installé dans le prolongement de la sortie du RER D – une masse de 10 000 à 15 000 personnes s'étant constituée et suscitant un risque d'écrasement. Une fois ce dispositif levé, la foule a pu s'approcher des tourniquets d'entrée, mais certains, proches des grilles du stade, ont alors été exposés au gaz lacrymogène. L'ensemble de ce parcours était ponctué

d'agressions de la part de délinquants nombreux et violents. Tout ceci, documenté par de nombreuses vidéos circulant sur les réseaux sociaux, a terni l'image de la France.

Or ce sont les supporters du club anglais qui ont été présentés comme les principaux fautifs des incidents : d'emblée, puis devant nos commissions, et ce en dépit des défauts de plus en plus saillants dans l'organisation mise en place qui sont apparus au fil de nos travaux.

Ce n'est qu'avec l'annonce des auditions par les commissions sénatoriales que les ministres concernés ont émis des regrets sur l'expérience « gâchée » des spectateurs munis de billets, mais n'ayant pu assister au match, qui sont tout de même environ 2 700. Puis, au cours de nos auditions, sont venus les regrets du préfet de police pour les personnes de bonne foi exposées au gaz lacrymogène. Enfin, le ministre de l'intérieur, à la suite de la présentation des premiers constats issus de nos auditions, a finalement présenté ses excuses aux supporters ayant subi la mauvaise gestion de l'événement.

Cette reconnaissance progressive contraste avec la volonté d'accabler les supporters de l'équipe de Liverpool qui a caractérisé les premières prises de position officielles. Tout en refusant, au nom des principes républicains, de donner la nationalité des individus interpellés pour faits de délinquance, le ministre de l'intérieur, lors de son audition, n'a ainsi pas hésité à détailler le nombre de ressortissants britanniques interpellés pour des tentatives d'intrusion. La volonté de faire apparaître la présence des supporters britanniques comme la seule cause de la situation était tout de même très ennuyeuse.

J'en viens aux dysfonctionnements en matière de sécurité.

Le 28 mai, la sécurité des supporters et la protection des biens n'ont pas été assurées de manière suffisante. Le préfet de police, lors de son audition, a estimé que les scènes de chaos liées à la délinquance étaient dues à la nécessité de lever le filtrage, permettant à « 300 à 400 individus indésirables » de s'introduire sur le parvis, « le dispositif ne présentant plus l'étanchéité suffisante ni la capacité dissuasive nécessaire pour empêcher ces vols ».

Cependant, ainsi qu'en a notamment témoigné le maire de la métropole de Liverpool, les actes de délinquance ont commencé en réalité en amont du filtrage. Les caméras de surveillance ont même permis à certaines des personnes présentes dans le poste de commandement (PC) de sécurité du stade de constater l'action de pickpockets et d'autres voleurs à la tire. Or les effectifs de sécurité présents, très majoritairement dédiés au dispositif antiterroriste, n'ont pu intervenir pour mettre fin à ces actes.

Une fois les délinquants présents sur le parvis, leur évacuation a été particulièrement difficile et lente, n'intervenant qu'après le début du match et ne faisant que repousser les délinquants à la périphérie du stade, où des faits délictueux se sont poursuivis après le match.

Ceci est d'autant plus inacceptable que la présence de ces délinquants était prévisible. Dans les jours précédant l'événement, les personnels du Stade de France et le maire de Saint-Denis ont fait part d'une effervescence inhabituelle autour de l'enceinte dans l'attente du match. Ces observations n'ont cependant pas conduit, semble-t-il, à une alerte de la part du renseignement territorial.

Les effectifs destinés à lutter contre la délinquance étaient donc sous-dimensionnés et n'ont pas été abondés de manière suffisante, malgré de multiples intrusions et vols à compter de la mi-journée du 28 mai. Le rapport du Diges fait état de 209 effectifs de police déployés autour du stade pour lutter contre la criminalité le 28 mai, soit 47 de plus que lors de la finale de la Coupe de France le 7 mai. À l'inverse, lors du match France-Danemark du 2 juin, ce sont 650 effectifs de police, soit plus de trois fois plus d'agents, qui ont été mobilisés pour lutter contre la délinquance. C'est donc seulement à la suite des incidents que la mesure réelle de la délinquance a été prise.

À ceci s'ajoute un élément qui nous paraît essentiel. Nous savons que la querelle des chiffres a beaucoup occupé les premiers temps de nos auditions à la suite des affirmations du préfet de police et du ministre de l'intérieur relatives aux 36 000 personnes venues sans titre ou avec de faux titres au stade de France. Or ce nombre, dont le préfet de police nous a dit qu'il pouvait tout aussi bien être de 24 000, n'a pas l'importance que la communication des pouvoirs publics a voulu lui prêter.

Le dispositif mis en place a été débordé sur un point précis : le préfiltrage situé dans la continuité de la sortie du RER D. Il n'a fallu que 10 000 à 15 000 personnes pour rendre ce préfiltrage intenable. Même s'il n'y avait pas eu plus de supporters que de places dans le stade, la situation aurait pu être la même, causer le même chaos et conduire à des drames, que nous avons, par chance, évités. Cet échec tient aux décisions prises par la préfecture de police.

Conçu pour prévenir les attaques terroristes, le dispositif de préfiltrage instauré par la préfecture de police a été combiné à un contrôle de validité des billets par les stadiers. Ceci a créé un goulot d'étranglement. L'espace disponible était réduit à quatre ou cinq mètres de large par la présence de véhicules destinés à faire obstruction aux voitures béliers.

Notons d'abord que le préfet Michel Cadot a pointé, dans son rapport remis à la Première ministre, le manque de fondement juridique de la combinaison d'un dispositif antiterroriste et d'un contrôle des titres d'accès par les organisateurs. Pour défendre ce choix, la préfecture de police a fait porter la responsabilité de la saturation sur le nombre de supporters de l'équipe de Liverpool munis de billets falsifiés ou qui tentaient de s'approcher du stade sans billet. Ceux-ci auraient saturé le précontrôle, lequel a fait apparaître jusqu'à 70 % d'erreurs, puis créé l'encombrement de personnes présentes dans l'accès au point de filtrage.

Toutefois, l'accord donné à la mise en place d'un contrôle de validité des billets au niveau du préfiltrage, qui n'avait été essayé qu'une seule fois auparavant et n'avait pas donné pleinement satisfaction, était d'emblée inopportun. Il a conduit tant à négliger le risque de délinquance sur le parvis entourant le stade – puisque les « indésirables » démunis de billets n'auraient pas dû y accéder – qu'à ralentir le flot entrant de personnes.

De plus, la préfecture n'a pas prévu un moyen d'évacuer les personnes refoulées et qui ne pouvaient reculer du fait de l'étroitesse de l'accès et de la foule massée dans l'attente du passage.

À ce défaut premier dans la conception du dispositif s'ajoutent les difficultés survenues dans la gestion des flux de personnes. La SNCF a indiqué avoir transporté le jour du match 12 000 personnes de plus que pour d'autres événements de ce type, mais c'est moins

ce surnombre en soi que le déséquilibre entre les flux venant des deux lignes de RER qui a été source de difficultés.

En effet, l'infrastructure du Stade de France peut accueillir un flot de près de 100 000 personnes pour certains événements. Ce fut le cas pour le concert d'Indochine, qui a rassemblé 110 000 personnes. Le surnombre établi par la SNCF aux sorties les plus proches des tribunes destinées aux supporters du club de Liverpool était donc inhabituel, mais pas disproportionné par rapport aux accès au stade.

Cependant, dès lors que s'était constitué un encombrement de 10 000 à 15 000 personnes, selon l'estimation du préfet de police, le préfiltrage menaçait de conduire à un risque d'écrasement. Ce seuil de saturation semble relativement bas tant au regard du flux normal du RER D pour un match de ce type qu'au regard du report lié à la grève sur la ligne du RER B.

Il y a également eu de la part des autorités un manque de réactivité.

Les flux de passagers en provenance de chacune des lignes de RER étaient communiqués toutes les demi-heures à partir de 18 heures 05 par la SNCF au poste de commandement du stade. D'emblée, et surtout à partir de 18 heures 30, l'important écart de fréquentation entre la ligne D et la ligne B était connu. Or cette situation n'a suscité aucune réaction rapide de réorientation des flux : ni de la part des transporteurs, qui ont indiqué ne pas avoir été sollicités pour ce faire, ni de celle des organisateurs, ou encore de la préfecture de police, qui a mis en œuvre cette réorientation seulement à 19 heures 18, soit trop tard, en pratique, pour permettre un maintien du dispositif de préfiltrage. En effet, la pression se constituait déjà depuis près d'une heure.

Les supporters venus au Stade de France et se présentant au point de préfiltrage prévu dans le prolongement de la sortie du RER D ont fait face à deux risques. Le premier était le risque d'écrasement du fait du blocage du préfiltrage. Le second était celui de subir les effets du gazage à l'approche des grilles du stade.

Face à ces risques, la préfecture de police a d'abord pris la décision de lever, temporairement, le préfiltrage à 19 heures 39, puis a assumé le recours au gaz lacrymogène pour faire reculer les personnes proches des grilles du stade. Ce second choix découlait non de la nécessité de protéger les personnes, mais de celle d'éviter d'abord la chute des grilles et l'envahissement du stade qui aurait eu incontestablement des conséquences dramatiques.

Les décisions prises par le préfet de police, si elles ont peut-être évité un drame ou l'annulation du match, sont la conséquence directe de défauts d'anticipation et ont été la cause d'incidents qui ont choqué l'opinion publique nationale et internationale et terni l'image de notre pays.

La décision de lever le préfiltrage a créé un espace sur le parvis du stade dans lequel ont pu s'engouffrer les délinquants qui ont agressé les supporters, et qui a donc rapproché ceux qui cherchaient à s'introduire illégalement dans le stade de leur objectif.

Face au risque d'intrusion, les forces de sécurité ont eu recours au gaz lacrymogène pour faire reculer la foule. Cette méthode, qui affecte les personnes présentes au-delà de celles qui sont directement visées a paru particulièrement agressive aux supporters venant de pays où elle n'est pas pratiquée. Elle a contribué au sentiment des supporters

d'avoir été exposés à un usage excessif de la force, voire peut-être à certaines violences policières.

Cependant, le préfet de police a d'autant plus assumé le recours au gaz lacrymogène qu'il a considéré qu'il s'agissait, à moins de la charger, du seul moyen à la disposition des forces de sécurité pour faire reculer une foule. Il a également indiqué que, dans la même situation, il préconiserait à nouveau son usage, se contentant de regretter qu'au Stade de France cet usage ait conduit à exposer au gaz des personnes de bonne foi, voire des familles et des enfants.

La question de l'usage du gaz lacrymogène montre des contradictions parmi les responsables des forces de sécurité intérieure. En effet, à l'inverse des affirmations répétées du préfet de police, le ministre de l'intérieur lui-même a admis que le recours au gaz lacrymogène devait sans doute évoluer.

Ces points font l'objet de plusieurs de nos recommandations. La recommandation n° 7, adressée à l'UEFA et à la préfecture de police, tend à séparer les points de contrôle de validité des billets des points de préfiltrage installés dans le cadre de la prévention du terrorisme. La recommandation n° 8, adressée au ministère de l'intérieur, consiste à définir une doctrine d'emploi du gaz lacrymogène par les agents des forces de sécurité qui préviennent l'exposition de personnes ne présentant pas pour eux un danger immédiat. La recommandation n° 9, destinée à la préfecture de police et, le cas échéant, à la ville de Saint-Denis, tend à rétablir les effectifs d'agents publics dédiés à la circulation des flux piétons et automobiles autour du stade. La recommandation n° 10, à l'attention de la préfecture de police, vise à privilégier, en matière de gestion des foules, le prépositionnement de moyens dissuadant tout débordement. Nous pensons ici notamment aux unités équestres. La recommandation n° 11, destinée au ministère de l'intérieur et au Parlement consiste à établir, à titre expérimental, la base législative qui permettrait aux opérateurs des systèmes de vidéoprotection dans les espaces accessibles au public de mettre en œuvre des traitements d'images par intelligence artificielle permettant le comptage et la détection de mouvements de foule. Enfin, la recommandation n° 12 adressée aux préfets tend à imposer aux opérateurs des systèmes de vidéoprotection la conservation des images captées le jour des grands événements sportifs pendant la durée légale d'un mois dans les espaces accessibles au public, à l'intérieur ou aux abords des équipements.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Ces événements soulèvent des interrogations quant à la capacité de notre pays à accueillir de grands événements sportifs, notamment la Coupe du monde de rugby de 2023 et les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Nous formulons donc quelques recommandations visant à éviter que de tels incidents ne se reproduisent.

Nous ne partageons pas l'avis selon lequel les enjeux seraient différents, compte tenu en particulier de la nature des épreuves et du public attendu.

Les auditions ont mis en évidence le fait qu'il n'y avait pas de hooligans parmi les spectateurs et que les troubles ont été la conséquence de dysfonctionnements multiples, aggravés par la présence d'un très grand nombre de délinquants. Ces différentes circonstances peuvent tout à fait se reproduire et il est donc indispensable de s'y préparer, y compris pour les grands événements sportifs que je mentionnais à l'instant.

Concernant l'organisation des futurs grands événements sportifs attendus dans les années à venir – une vingtaine, en sus des deux que nous venons de citer –, nous pouvons nous interroger sur l'intérêt de maintenir le rapprochement opéré entre la Dijop et la Diges. En effet, plus nous nous rapprocherons de la date du début des jeux Olympiques et Paralympiques, plus l'attention de la Délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques devrait être mobilisée sur cet événement exceptionnel.

A contrario, l'organisation de la finale de la Ligue des Champions au Stade de France a montré un déficit de coordination entre les différents acteurs concernés. C'est pourquoi nous proposons – il s'agit de la recommandation n° 14 – de mieux distinguer les fonctions de Diges et de Dijop afin de faire du Diges le responsable opérationnel de l'organisation des grands événements sportifs internationaux et de lui reconnaître un rôle de coordination des différentes autorités concernées : préfets – dont, bien sûr, les préfets départementaux –, forces de l'ordre, transporteurs, fédérations sportives, collectivités territoriales. Ces deux services, mieux différenciés dans leurs attributions et leurs rôles, auraient vocation à interagir étroitement pour partager leurs expertises respectives.

Néanmoins, il apparaît nécessaire qu'une organisation dédiée puisse se concentrer de manière opérationnelle tant sur les grands événements sportifs prévus d'ici 2024 que sur ceux qui sont programmés entre 2024 et 2026, qui nécessitent le plus souvent plusieurs années de préparation.

Les commissions de la culture et des lois du Sénat organiseront dans les mois à venir un suivi précis des modalités de préparation des prochains grands événements sportifs au regard des enjeux de sécurité qui y sont associés et des dysfonctionnements que nous avons pu observer.

Par ailleurs, nous souhaitons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'organisation de la sécurité lors des grands événements sportifs avant la fin de l'année 2022. Il s'agit de notre dernière recommandation.

M. Michel Savin. – Je tiens à remercier les présidents des commissions de la culture et des lois de s'être emparés à bras-le-corps de ce sujet et de leur volonté de faire toute la lumière sur ces événements. Une nouvelle fois, nous constatons que le Sénat a parfaitement assuré son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement.

Je salue vos constats ainsi que les préconisations que vous nous présentez. Ces dernières doivent permettre de mieux anticiper l'accueil des événements sportifs internationaux, particulièrement en 2023 et 2024.

Les dysfonctionnements ont été nombreux le 28 mai : absence de communication entre services, défaut d'information, manque d'anticipation, notamment de la grève des transports, etc. Force est de constater toutefois que les acteurs auditionnés ont chacun montré une vision différente des événements et tenté de minimiser leur propre responsabilité dans le fiasco survenu au Stade de France. Le ministre de l'intérieur a d'ailleurs pointé du doigt le comportement des supporters de Liverpool, le soir même du match, quand toute la presse internationale et les syndicats de police présents indiquaient au contraire qu'ils s'étaient bien comportés.

Je tiens néanmoins à saluer la nouvelle ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, d'avoir reconnu, dès les premières heures, l'existence de difficultés et

d'avoir eu un mot de soutien pour les supporters privés de ce moment de fête. Je regrette cependant l'insistance du ministre de l'intérieur à désigner comme responsables 30 000 à 40 000 spectateurs anglais sans billet ou munis de faux billets, alors même que personne ne les a vus sur place à l'heure où aurait dû débiter la rencontre. *A contrario*, il a minimisé les agressions commises par des délinquants. Le fait que les enregistrements vidéo de ces actes de violence aient tous été supprimés pose d'ailleurs problème, d'autant que le ministre de l'intérieur et le préfet de police se trouvaient au PC de sécurité le soir du match. Pourquoi les autorités n'ont-elles pas demandé les images de vidéosurveillance de ces événements, qui ont pourtant choqué le monde entier ?

Nous espérons que les recommandations n^{os} 11 et 12 du rapport apporteront des réponses sur ce point.

Il a fallu attendre plus d'un mois pour que le ministre de l'intérieur reconnaisse sa part de responsabilité dans cet échec.

Tout en partageant ses préconisations, je regrette que deux points n'aient pas été assez abordés dans le rapport qui nous a été présenté. Il me semble tout d'abord nécessaire de renforcer la place et le rôle du préfet de département aux côtés du préfet de police dans l'instance de coordination nationale pour la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 et des grands événements sportifs internationaux (CNSJ). Représentant de l'État, connaissant parfaitement le terrain, il est en effet le mieux placé pour mobiliser les services, en amont, en matière de surveillance, de renseignement et d'alerte. Il est donc essentiel d'améliorer l'entente entre ces deux acteurs.

En outre, il conviendrait de ne pas réitérer la prise de décision solitaire qui a été à l'origine de l'accueil par la France, dans des délais inédits – trois mois, contre douze à dix-huit en temps ordinaire – de la finale de la Ligue des Champions. Cette décision a en effet été prise par le Président de la République seul. Or une telle décision doit être partagée et validée par la fédération chargée de l'organisation de la manifestation concernée ainsi que par le délégué interministériel aux grands événements sportifs. En effet, l'absence d'association de tous les partenaires concernés est l'une des raisons de l'échec sécuritaire de cette soirée.

J'espère que les propositions du Sénat seront rapidement reprises. Nous devons tout faire pour améliorer la sécurité de ces événements et lutter contre la délinquance afin d'éviter que de tels incidents se reproduisent lors des prochaines grandes manifestations sportives accueillies par notre pays.

M. Jérôme Durain. – Le Sénat et ses commissions sont ici dans leur rôle de contrôle. Nous sommes allés sur le terrain, nous avons organisé les auditions nécessaires et nous avons mis notre intelligence collective au service de la compréhension des faits. Toutefois, le titre d'un journal du soir, « Autopsie d'un fiasco sécuritaire », illustre ma frustration : il ne s'agit pas d'un sujet législatif ou réglementaire, mais d'un échec politique majeur qui a entraîné un préjudice réputationnel pour notre pays.

Peut-être n'y a-t-il eu ni morts ni blessés graves, mais des supporters ont été gazés, molestés et dépouillés. Nous avons constaté sur place l'inquiétude des responsables du Stade de France qui ont craint que la situation ne dégénère bien plus gravement.

Au-delà des recommandations que nous formulons, nous relevons un défaut d'anticipation, un défaut d'information, un problème d'exécution lié à la doctrine d'emploi

des forces – incapacité à juguler la délinquance, préfiltrages et filtrages défailants, usage des gaz lacrymogènes, problème de communication entre la préfecture et la Digos –, un défaut d'adaptation en temps réel, un défaut de réaction après l'événement – je pense aux fameuses vidéos qui n'ont pu être exploitées – et un défaut de communication avec un recours récurrent et assez pénible à des chiffres erronés...

Au final, le préfet de police s'apprête à quitter ses fonctions le 20 juillet prochain avec presque les félicitations du jury et le ministre de l'intérieur semble vaguement contrit... Que peut penser un supporter de Liverpool qui observe cette situation de l'extérieur ? Le sujet politique, malgré nos efforts, n'a pas été traité.

Par ailleurs, on peut disposer de tous les outils, encore faut-il bien les utiliser. Si l'on fait le même usage de l'intelligence artificielle, que nous évoquons dans notre recommandation n° 11, que celui qui a été réservé aux vidéos du Stade de France, nous n'avancerons pas.

Nous avons bien traité notre sujet, mais la question politique reste sur la table avec un gouvernement, un ministre de l'intérieur et un préfet de police qui n'ont pas été à la hauteur avant, pendant et après ces événements.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je souhaite tout d'abord saluer l'efficacité et la réactivité de nos deux commissions. Les auditions que nous avons engagées sans délai et qui ont été diffusées très largement ont permis non seulement de révéler certaines défaillances organisationnelles – gestion des flux, dispositif de sécurité, défaut de communication, non-conservation des images de vidéosurveillance dans l'enceinte du stade... – et certaines lacunes doctrinales, mais aussi d'éclairer une partie des responsabilités de chacun. Sans nos travaux, toute une part de vérité n'aurait sans doute jamais émergé.

Nos quinze recommandations rejoignent en grande partie celles du préfet Cadot. Il me semble toutefois que la recommandation n° 3, relative à la formation des stadiers, ne va pas assez loin. Ce qui est en jeu, c'est la professionnalisation, le recrutement, le financement et le positionnement des agents de sécurité privée.

En ce qui concerne les recommandations n° 11 et 12, relatives à l'intelligence artificielle ou à la vidéoprotection, il faudra préciser ce que recouvrent les termes « espaces accessibles au public ».

La recommandation n° 14 est la toile de fond sur laquelle inscrire la gestion de ces événements, à savoir la relation entre des organismes sportifs internationaux comme l'UEFA, la FIFA, le CIO ou toute autre fédération internationale, c'est-à-dire des organismes de droit privé, souvent richissimes et installés en Suisse, et les États qui accueillent ces manifestations avec l'appui des fédérations nationales.

Il me semble indispensable de rééquilibrer ces relations au profit des acteurs étatiques et de la puissance publique. Le problème s'était déjà posé lors de l'Euro 2016 : malgré la parfaite organisation de l'événement, de très sérieuses crispations étaient apparues entre l'UEFA et la Digos de l'époque, Nicolas Desforges.

Dans le football, la violence apparaît dans des circonstances particulières et identifiées : absence de résultat du club, difficultés financières, comme avec Bordeaux et

Saint-Étienne cette saison, ou grands derbys comme les matchs PSG-OM. Il est donc largement possible d'anticiper les choses.

Pour autant, il ne faut pas céder au catastrophisme. La quasi-totalité des rencontres sportives se déroule dans des conditions satisfaisantes. Toutefois, la nouvelle ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques n'échappera pas à une large réflexion sur la sécurité dans les stades, voire au vote d'un nouveau texte, la loi Larrivé ayant peut-être déjà atteint ses limites. Il faut également se pencher sur la place et le rôle du supportérisme dans la vie des clubs sportifs professionnels.

Enfin, j'appelle à la prudence en ce qui concerne la cérémonie d'ouverture des JO 2024 sur la Seine et en bords de Seine. Entendre un spécialiste des problèmes de sécurité comme Alain Bauer, qui vient d'être mandaté sur ces questions par la Ligue de football professionnel, employer l'expression de « folie criminelle » est un sérieux message d'alerte. Nul doute que ces sujets seront examinés lors de la réunion du 25 juillet prochain organisée par le Président de la République.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je voudrais remercier les présidents Lafon et Buffet d'avoir mis en place cette mission, qui a permis de dénoncer un certain nombre de dysfonctionnements. Sans ce travail, les supporters anglais seraient encore considérés comme responsables de ces événements.

Au-delà de notre rôle de contrôle, nous avons aussi assumé un rôle politique en montrant aux supporters anglais et au monde entier que notre ministre de l'intérieur était dans le déni. Nous avons su obliger un certain nombre de personnalités politiques à prendre leurs responsabilités et à revenir sur leurs propos.

Comme l'a souligné M. Lozach, il est légitime de se poser des questions sur les jeux Olympiques. Alain Bauer a exprimé très rapidement ses interrogations et ses inquiétudes à la suite de ce fiasco. Cette mission aura permis de poser des questions essentielles sur l'organisation des grands événements. Comme nos présidents l'ont souligné, la France est tout à fait capable d'organiser de telles manifestations, encore faut-il y mettre les moyens, accepter les forces et faiblesses de notre pays et savoir anticiper les problèmes qui peuvent survenir.

Mme Céline Brulin. – Cette mission a permis à la fois d'entendre des regrets et d'atteindre une partie de la vérité. L'écho qu'ont rencontré nos travaux montre qu'il s'agissait d'un vrai besoin.

Pour autant, ces événements ne peuvent se résumer à une succession de dysfonctionnements. Si nous nous retrouvons dans les recommandations du rapport, nos travaux montrent qu'il faut penser l'organisation de tels événements internationaux « à 360 degrés ». Il faut aussi gérer les personnes qui ne se trouvent pas au stade et qui veulent participer à l'événement d'une manière ou d'une autre. Vous avez souligné à juste titre que l'ouverture de *fan zones* avait été décidée très tardivement. Il s'agit d'une forme de réponse, mais on peut certainement en imaginer d'autres dans la perspective des jeux Olympiques.

Nos travaux nous poussent également à nous interroger sur la doctrine d'engagement des forces entre sécurité publique et maintien de l'ordre. Je reste encore sans voix en pensant aux mots du préfet, qui nous a expliqué très froidement et rationnellement qu'en cas de risque d'écrasement d'une foule, le choix se résumait à l'emploi des gaz lacrymogènes ou à une charge. Je me rappelle les paroles très fortes des supporters de

Liverpool, dont certains handicapés, nous décrivant comment ils avaient vécu cette soirée. On ne peut en rester à cette doctrine. Il faut explorer d'autres pistes.

Après la crise sanitaire, après l'incident de l'usine Lubrizol, je pense que la question de la gestion de crise se pose dans notre pays. Nous avons de grandes difficultés à aborder cette gestion dans tous ces aspects, de la communication à la sécurité. Le fait que les services de l'État, les autres institutions, les partenaires privés aient tendance à travailler en silos et à se laisser envahir par une forme de technocratie nous fait perdre le sens premier de ce qui doit nous mobiliser.

M. Thomas Dossus. – Ce rapport va largement dans le bon sens. Les difficultés organisationnelles du fiasco ont bien été identifiées, notamment le défaut d'anticipation et la vision datée des supporters anglais.

Si ce raté est devenu un fiasco, puis quasiment une crise internationale, c'est grandement en raison de l'incompétence politique de notre ministre de l'intérieur et des méthodes inadaptées du préfet de police en matière de maintien de l'ordre. Nos auditions ont permis de mettre en lumière l'arrogance et le caractère inconsidéré des déclarations du ministre de l'intérieur, ainsi que la brutalité des méthodes de Didier Lallement.

Le rapport formule plusieurs recommandations en matière de maintien de l'ordre, notamment pour diminuer l'usage des gaz lacrymogènes dont le recours permet difficilement de séparer le bon grain de l'ivraie. La mise en œuvre sera sans doute difficile, dans la mesure où l'action indiscriminée des gaz n'en fait pas un bon outil pour ramener le calme. La France en fait d'ailleurs un usage immodéré.

Le rapport du préfet Cadot est un peu plus précis sur le changement de doctrine qu'il faudrait opérer. Il parle ainsi de « maîtrise de l'escalade ». Il ne va pas encore jusqu'à envisager la désescalade, doctrine utilisée dans plusieurs pays européens, mais c'est déjà un changement. La désescalade suppose un véritable renversement de doctrine : on n'attend plus d'être au contact pour envisager des méthodes de dispersion. Nous espérons que les grands événements sportifs permettront d'arriver à ce changement de doctrine.

Le rapport formule également des recommandations sur l'usage de l'intelligence artificielle dans le domaine de la vidéosurveillance. Il s'agit d'une escalade techno-sécuritaire, notamment avec l'usage des drones et de la reconnaissance faciale, que nous ne partageons pas. Nous ne souhaitons pas que les jeux Olympiques ou les grands événements sportifs deviennent un *showroom* de technologies de surveillance. J'émet donc des réserves sur ces dernières recommandations.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Le travail du Sénat a permis de faire la lumière sur les dysfonctionnements constatés dans l'organisation de cette finale. Je voudrais saluer le travail de fond de nos deux présidents de commission, qui ont su mener des auditions pertinentes dans un délai restreint.

Nous espérons que le Gouvernement prendra nos recommandations en considération à la veille d'autres manifestations sportives internationales. Il serait inconcevable que de pareils incidents se reproduisent. Il me semble nécessaire d'imposer aux organisateurs d'événements d'une telle ampleur un contrôle des personnes et de leurs effets personnels. Accueillir 80 000 personnes dans un lieu qui a déjà été la cible d'attentats terroristes ne peut se faire sans s'assurer que chaque participant ne constitue pas une menace.

Lors de son audition, le ministre de l'intérieur m'avait répondu que, à un certain moment, ni les personnes ni les billets n'avaient été contrôlés, ce qui me paraît effrayant.

Participer à un événement culturel ou sportif en France ne doit pas susciter l'inquiétude. Au contraire, il faut rassurer les spectateurs afin de leur permettre de profiter de la manifestation en toute sécurité, gage de succès pour notre pays.

M. David Assouline. – Je reste sur ma faim, car je ne voudrais pas que nous alimentions l'idée que la France ne sait pas organiser de grands événements. Les incidents du Stade de France trouvent leur origine dans un problème de pilotage politique. Nous avons montré notre savoir-faire en gérant la crise terroriste en plein cœur de Paris et en organisant l'Euro 2016, alors même que la menace terroriste était particulièrement prégnante.

Nous méritons ces jeux Olympiques. Je rappelle d'ailleurs que la commission de la culture a mis en place une mission permanente de suivi des Jeux, dont je suis l'un des deux rapporteurs. Nous avons récemment auditionné les responsables des Jeux : ils font preuve d'une grande sérénité, car ils ont conscience de leur responsabilité. À partir du moment où chacun assume ses responsabilités, le professionnalisme peut s'exprimer. Si la crise a éclaté après les événements du Stade de France, c'est d'abord parce que le ministre de l'intérieur s'est défaussé en accusant les supporters anglais au lieu d'assumer la responsabilité des dysfonctionnements. S'il l'avait fait, tout aurait été réglé assez vite.

Le Sénat n'a pas non plus été complètement respecté : nous avons demandé aux responsables de nous fournir certains documents que nous n'avons jamais reçus ! Si nous nous étions constitués en commission d'enquête, je n'aurais pas laissé passer ces manquements. Le ministre et le préfet s'étaient pourtant engagés à nous transmettre les instructions des responsables sur place et les ordres donnés aux moments clés. De même, nous n'avons pas pu voir les images qui n'avaient pas été détruites...

En ce qui concerne la cérémonie des jeux Olympiques, qui sera un moment magnifique le long des vingt-quatre ponts de la Seine, la préfecture pense que 600 000 personnes y assisteront, alors que près de 2 millions de personnes ont participé au jubilé de la reine Elizabeth II. Il serait bon de disposer de prévisions un peu plus resserrées...

Quoi qu'il en soit, les responsables des Jeux m'ont affirmé qu'ils avaient la capacité de gérer en temps réel les flux. L'intelligence artificielle est déjà à l'œuvre, ce qui montre bien que le fiasco du Stade de France relève d'un problème de pilotage.

Pourquoi recommander de garder les images de vidéosurveillance pendant un mois ? Cela coûte cher et ne sera sans doute pas suivi d'effet, puisqu'il s'agit d'une simple recommandation... Il me semblerait plus logique de les conserver seulement en cas d'incident, comme l'a fait la SNCF. Je me demande d'ailleurs encore pourquoi les images du Stade de France n'ont pas été gardées. Il me semble que l'incompétence a beau jeu...

Nous avons fait œuvre de restauration de l'image de la France, mais il faut aller au bout des choses. J'aimerais que nous adoptions une recommandation visant à soutenir les démarches des supporters anglais pour obtenir réparation et indemnisation.

Appuyons-nous sur la mission de suivi des jeux Olympiques. Ce sera un moment de fête, qui fera honneur à notre pays. Il faut appréhender le maintien de l'ordre de manière positive. La doctrine du préfet de police a été de voir dans tout supporter un hooligan, dans

tout participant à une manifestation, quelle qu'elle soit, une menace potentielle. Si nous ne changeons pas cette doctrine, si nous ne faisons pas confiance aux populations venues se rassembler et fraterniser, nous devons de nouveau faire face à ce type de problème.

M. Jacques Gersperrin. – Comme cela a déjà été souligné, les supporters anglais n'étaient pas des hooligans. Nous avons assisté à un scandale d'État, au plus haut niveau. Tout le monde peut se tromper, mais il est inadmissible de mentir au monde entier. Je n'ose croire à la moindre corrélation entre ces mensonges et les élections législatives qui avaient lieu quinze jours plus tard...

J'ai été frappé par les propos des présidents d'associations de supporters qui ont décrit leur peur au moment des incidents et qui ont dit ne plus vouloir revenir en France après les propos blessants du ministre de l'intérieur. Si cela s'était passé dans certains pays d'Europe du Nord, je suis persuadé que le ministre concerné aurait démissionné : on peut se tromper, mais on n'a pas le droit de mentir.

Pourquoi ne pas imaginer une recommandation n° 16 demandant des excuses publiques de la part du ministre de l'intérieur ? L'analyse des faits a montré que ces délinquants venaient de Seine-Saint-Denis et d'ailleurs, et qu'il n'y avait pas de propos nauséabonds...

Des plaintes ont été prises en Espagne et en Angleterre. Ne pourrait-on recommander la mise en place d'une cellule de fonctionnement plus fine entre les différents pays, en amont et en aval de tout événement sportif de grande ampleur ?

Quant à la destruction des images du Stade de France, je ne sais que comprendre, sinon qu'on a voulu cacher la vérité.

La recommandation n° 7 vise à séparer les points de contrôle, ce qui est intéressant. Ne pourrait-on imaginer un contrôle sur les billets par le pays de départ en cas de transports groupés ?

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Il est évident que la France est capable d'organiser de grands événements et d'accueillir les jeux Olympiques et Paralympiques ou la Coupe du monde de rugby. Nous l'avons prouvé et nous le prouverons encore. Il n'est pas question d'abîmer l'image du pays parce que des difficultés sont apparues au cours d'un match pour des raisons que nous connaissons aujourd'hui.

La recommandation n° 12 ne doit pas apparaître comme un principe général absolu. Les images doivent être conservées au cas par cas, à la demande du préfet, mais pas de façon systématique. Nous pourrions le préciser dans le corps du texte et adapter la recommandation en conséquence.

Les recommandations sont adoptées.

La commission de la culture et la commission des lois adoptent, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorisent la publication.

La réunion est close à 11 h 25.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication –

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Pap Ndiaye, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le ministre, nous sommes heureux de vous accueillir pour cette audition devant notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Nous sommes particulièrement honorés que vous ayez choisi le Sénat, comme d'ailleurs votre collègue Rima Abdul Malak, pour effectuer votre première intervention devant une commission parlementaire.

C'est pour nous l'occasion de vous adresser nos plus sincères félicitations pour votre nomination à la tête du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et vous souhaiter un plein succès dans vos fonctions ministérielles.

Comme vous le savez sans doute, notre commission a toujours prêté une attention toute particulière aux sujets liés à l'éducation et à la jeunesse. Notre attitude avec vos différents prédécesseurs s'est toujours voulue constructive. Nous avons d'ailleurs réussi à trouver, au cours de la dernière législature, des points d'accord tant avec nos collègues de l'Assemblée nationale qu'avec le Gouvernement sur deux textes significatifs : la loi pour une école de la confiance en 2019 et, plus récemment, la loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école.

Je forme le vœu que, dans les semaines à venir, nous puissions être en mesure de préserver, voire de renforcer ce dialogue, certains diront cette « coconstruction législative », dans l'intérêt des élèves et de l'ensemble de la communauté éducative.

Les sujets auxquels notre commission s'est intéressée dans le cadre de sa mission de contrôle témoignent de la diversité des problèmes rencontrés par le système éducatif français.

Dès 2012, nous identifions un profond malaise chez les enseignants du pays. Six ans plus tard, nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde alertaient les pouvoirs publics sur la baisse d'attractivité du métier et appelaient à la mise en place d'un nouveau cadre d'exercice de celui-ci. Au regard des nombreuses places vacantes recensées lors des derniers concours de recrutement des professeurs – singulièrement dans les académies de Créteil et de Versailles –, leurs recommandations restent plus que jamais d'actualité.

Je souhaite également saluer les travaux de la mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement présidée par notre collègue Sabine Van Heghe. De très nombreux membres de notre commission y ont participé. La loi visant à combattre le harcèlement scolaire ne permettra malheureusement pas à elle seule de lutter contre ce fléau que seule une mobilisation générale pourra endiguer.

Notre commission a par ailleurs identifié très tôt les principaux problèmes d'articulation, en particulier calendaires, entre la réforme de Parcoursup et celle du lycée et du baccalauréat. Nous aurons certainement l'occasion de discuter également de ce sujet avec votre collègue chargée de l'enseignement supérieur, Mme Sylvie Retailleau, que nous auditionnerons la semaine prochaine.

Je souhaite néanmoins vous alerter sur le fait que ni l'éducation nationale ni l'enseignement supérieur n'ont tiré toutes les conséquences de ces réformes.

Le bilan des mesures éducatives du précédent quinquennat, dressé par nos collègues Annick Billon, Max Brisson et Marie-Pierre Monier l'a souligné : la réforme du lycée s'est arrêtée au milieu du gué, que ce soit en matière d'accompagnement à l'orientation des élèves que d'égalité entre établissements dans les spécialités et options proposées.

Leur rapport montre d'ailleurs que, si de nombreuses réformes en matière éducative ont été lancées, beaucoup d'interrogations demeurent. Je pense au dédoublement des classes de la grande section au CE1 en éducation prioritaire et au plafonnement à 24 élèves pour ces mêmes niveaux dans les autres écoles. La différence entre les moyens nécessaires pour mener à bien ces deux réformes et le nombre d'équivalents temps plein (ETP) créés se chiffre à plus de 12 200 ETP.

En matière de sport à l'école, Jacques Gersperrin, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Enseignement scolaire » a souligné l'année dernière le manque de moyens consacrés à cette politique. Le principe d'une activité sportive quotidienne à l'école primaire a été inscrit dans la loi – sur l'initiative du Sénat – et doit entrer en vigueur dès cette rentrée. Le Gouvernement appelle à bâtir une Nation sportive et à utiliser les jeux Olympiques et Paralympiques comme accélérateurs de l'activité sportive dans notre pays. Or, actuellement, à peine la moitié des heures d'éducation physique et sportive (EPS) sont effectuées. Il s'agit là d'un des nombreux sujets dont il faudra vous emparer dans les meilleurs délais.

M. Pap Ndiaye, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. – Je vous remercie vivement de cette invitation à m'exprimer devant votre commission. Pour avoir été longtemps membre du jury du concours des administrateurs du Sénat, je connais un peu votre prestigieuse et utile institution et me réjouis de pouvoir échanger et coconstruire avec vous sur des sujets essentiels pour l'avenir du pays.

Je tracerai quelques grands axes de notre politique, avant de répondre à vos questions sur des points plus spécifiques.

S'agissant tout d'abord de l'accent mis sur les savoirs fondamentaux – le français et les mathématiques – sur lesquels plusieurs études ont montré que la France enregistrait des déficiences à l'entrée au collège, je souhaite m'inscrire dans la continuité des actions menées lors du précédent quinquennat à l'école élémentaire comme dans l'enseignement secondaire. Nous avons introduit une heure et demie de mathématiques dans le tronc commun des classes de première, sous forme facultative, qui sera probablement rendue obligatoire à partir de la rentrée 2023 compte tenu du niveau en mathématiques des élèves de première et de la nécessité de proposer cette matière y compris à ceux qui ne se spécialiseront pas dans un domaine lié à cette discipline.

Le deuxième axe que je souhaite évoquer a trait à l'égalité des chances et aux politiques de réduction des inégalités sociales. La position de la France n'est guère enviable de ce point de vue, par comparaison avec les autres pays européens. Nous ne pouvons nous satisfaire de cette situation. À ce sujet, j'ai lu avec intérêt le rapport du sénateur Gérard Longuet, qui recommande notamment d'accentuer les comparaisons internationales au sein de mon ministère afin d'en tirer des enseignements utiles.

Nous poursuivons le dédoublement des classes. Un recul important du nombre d'élèves en difficulté a en effet été relevé dans les classes de CP et de CE1 des réseaux d'éducation prioritaire (REP) et REP+, estimé à 16 % selon les derniers travaux consacrés à ce sujet. Le dédoublement se poursuit également dans les classes de grande section d'école maternelle de ces mêmes réseaux, et concerne à présent 74 % d'entre elles.

Nous continuons en outre à limiter le nombre d'élèves en classe de sixième, et conduisons plusieurs expériences de mixité sociale, notamment dans les villes et les régions où elle est peu présente.

Une réflexion est également engagée sur la carte de l'enseignement prioritaire, fruit de l'empilement de dispositifs successifs au fil des ans.

Le troisième axe que je souhaite évoquer est celui du bien-être des élèves, qui n'est en rien antithétique à l'effort et au travail. Si l'école est bien le lieu de l'effort et du travail, elle doit être aussi celui du bien-être. Cette question est d'autant plus sensible que la santé physique et psychique de nos jeunes suscite des inquiétudes. Nous disposons à ce sujet de données préoccupantes, liées notamment aux effets de la crise sanitaire sur la santé de nos élèves. Nous devons donc nous pencher sur cette question. Cette démarche inclut une réflexion sur la santé scolaire, dont l'état est préoccupant, et d'une manière générale sur les activités, particulièrement sportives, favorisant le bien-être des élèves.

Mon quatrième axe a trait à l'environnement et à l'écologie, qui comptent parmi les priorités de ce nouveau quinquennat. Ces questions essentielles ne peuvent se limiter à un seul ministère, mais doivent irriguer également la politique et les ambitions du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Nous connaissons en effet l'implication de la jeunesse sur les questions liées à l'environnement et qui constituent pour elle une forme d'entrée dans la citoyenneté.

Nous devons engager à cet égard une étroite concertation avec les collectivités territoriales, directement responsables du bâti scolaire. En effet, ainsi que de nombreux témoignages l'ont montré en juin, lors de la dernière vague de chaleur, ce bâti n'est pas toujours adapté aux évolutions climatiques. J'ai demandé par ailleurs à l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) de se pencher sur la façon dont les questions d'écologie sont traitées dans les programmes scolaires. La labellisation « École ou Établissement en démarche globale de développement durable » (E3D) et les éco-délégués doivent en outre être davantage mis en valeur. C'est une manière d'intéresser nos jeunes à ces questions essentielles, sur lesquelles l'enseignement et le savoir jouent un rôle primordial.

Mon cinquième point porte sur la revalorisation des enseignants. Nous l'entendons comme une revalorisation globale, incluant leur place dans la société, leur rémunération, ainsi que les difficultés de recrutement que vous avez soulignées, monsieur le président. Tout cela fait l'objet de travaux de notre part, à commencer par la revalorisation financière, qui constitue un enjeu important.

Nous menons une réflexion également sur l'innovation pédagogique. De nombreux pays, notamment du nord de l'Europe, ont engagé des réflexions intéressantes en la matière, qui mobilisent le collectif plutôt que le singulier dans la relation des enseignants avec leurs classes. Tout cela peut s'inscrire dans une politique de revalorisation de la profession enseignante, enchâssée dans le projet du Président de la République articulé autour du plan « Marseille en grand ». Des débats et réflexions sont prévus à compter de l'automne prochain

sur l'autonomie raisonnable que nous envisageons d'accorder aux établissements scolaires, dans le cadre fixé par le Président de la République et la Première ministre.

M. Jacques Gasparrin. – C'est un honneur et un plaisir de vous recevoir. Vous êtes ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. Cette nomination vous confère une responsabilité éminente dans la République : celle de l'émancipation par le savoir.

La Première ministre a indiqué qu'elle n'imaginait pas la République sans le Sénat. Nous ne l'envisageons pas non plus ! Elle a appelé à s'inspirer de l'expérience des sénateurs, voix des élus locaux et des territoires. Elle a évoqué dans le même temps la refondation de l'école, dont nous entendons parler depuis 2013, ce qui n'est pas rassurant.

Vous ne serez pas étonné que nos questions exigent de votre part rigueur et précision dans les réponses, conditions indispensables au dialogue et à la construction de la confiance.

Nos inquiétudes sur la situation de l'école dans notre pays sont multiples. Vous ne vous êtes pas exprimé sur les polémiques liées à certaines de vos déclarations passées : « l'universalisme chauvin d'hommes blancs hétérosexuels », « être français, c'est encore être blanc, être non-blanc, c'est être ailleurs ». Or ces propos ont toujours été approuvés et utilisés par tous ceux qui considèrent qu'il existe un racisme d'État en France. Comme vous le savez, l'une des cibles préférées des idéologues de la race est l'école, accusée d'être le lieu où se construirait un racisme structurel ou systémique.

Excellent historien et professeur de grande qualité, vous êtes donc confronté à un dilemme : vous risquez de perdre votre crédibilité universitaire si vous reniez vos travaux, mais vous êtes, dans le même temps, ministre de l'éducation nationale pour l'ensemble de la Nation française. Votre pilotage sera-t-il la conséquence directe et mécanique de vos travaux de recherche ?

Monsieur le ministre, le Sénat vous donne aujourd'hui l'occasion de vous exprimer plus clairement. Votre accession à ce ministère est considérée par beaucoup comme une rupture avec l'esprit laïc et républicain qu'incarnait votre prédécesseur. Votre autre prédécesseur à la présidence de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, M. Stora, exprime ainsi la question : « Vos propos flirtant avec l'indigénisme ne sont pas compatibles avec l'éloge de la République qui a été le vôtre durant la passation de pouvoirs ». Vous allez devoir choisir. Vous êtes un symbole, mais on ne dirige pas l'éducation nationale à coups de symboles ni par contraste avec Jean-Michel Blanquer. Nul ne veut imaginer un calendrier idéologique caché, mais sortez du silence et d'une prudence qui desservent d'ores et déjà l'action publique à mener !

D'autres questions doivent vous être adressées, puisque vous êtes aux commandes désormais. Quelle est votre feuille de route ? S'inscrit-elle dans la continuité ou la rupture ? Votre pilotage sera-t-il la conséquence mécanique de vos travaux de recherche ? Quels sont vos moyens et vos marges de manœuvre ?

À l'issue des concours pour la rentrée 2022, plus de 4 000 postes sur un total de plus de 27 000 n'ont pas été pourvus. Cette situation de crise accentue le recrutement de contractuels. Vous avez suggéré de remplacer les professeurs par des personnes qui seraient réquisitionnées à cet effet. Attention à l'effet Allègre ! Il vous faut reconquérir le cœur des enseignants, qui manifestent à tout le moins un malaise professionnel. Monsieur le ministre, y

aura-t-il bien un enseignant devant chaque classe en septembre ? En prenez-vous l'engagement ?

Vous avez indiqué par ailleurs que la hausse indispensable des rémunérations pourrait se faire en deux temps, renvoyant les précisions relatives aux montants à l'examen du budget par le Parlement. Quels sont les objectifs budgétaires de votre ministère ? Sont-ils liés à la volonté du Président de la République de mettre en concurrence les établissements ? Affirmer que l'attractivité du métier d'enseignant est un problème européen n'est pas une réponse adaptée aux interrogations qui pèsent sur votre ministère.

Enfin, nos classements internationaux devenus indigents – vous l'avez dit – démontrent un déclassement qui rejaillit sur les enseignants eux-mêmes, statutairement et socialement. Laissons du temps aux politiques qui ont été menées précédemment ! La revalorisation passe nécessairement par l'affirmation de l'autorité et par la discipline au sein de l'école.

D'autres questions pourront être soulevées par mes collègues sur la réforme du lycée, le rattachement du lycée professionnel, l'école élémentaire, la priorité donnée aux fondamentaux, l'apprentissage du codage numérique ou encore sur la place du conseil scientifique.

Le Sénat sera à vos côtés pour travailler à des solutions, mais cette volonté nécessite des contreparties : balayer les préalables et poser les conditions de l'efficacité de l'école républicaine. Les enjeux sont cruciaux pour nos enfants. Vos prédécesseurs, Jean-Michel Blanquer ou Vincent Peillon, en 2012, avaient été préparés à occuper ce poste. Leurs priorités avaient été clairement affichées. On ne peut s'en remettre au pragmatisme et à une navigation à vue. Quelles sont vos priorités ? Il faut du temps pour voir les résultats.

Vous avez compris notre demande, monsieur le ministre : exprimez-vous et rassurez-nous !

M. Jacques-Bernard Magner. – Monsieur le ministre, bien qu'étant également ministre de la jeunesse, vous n'avez pas évoqué, dans votre préambule, les dossiers concernant la jeunesse.

Comme vous le savez, 110 millions d'euros sont prévus en 2022 pour permettre à 50 000 jeunes, pour l'instant tous volontaires, d'effectuer leur service national universel (SNU). Pensez-vous que cette prévision budgétaire pourra être réalisée, alors qu'elle ne l'a jamais été jusqu'à présent ? Que pensez-vous de ce dispositif auquel ne croit plus, semble-t-il, que le seul Président de la République ? La généralisation du SNU vous semble-t-elle possible ? Compte tenu des difficultés à trouver des volontaires, pensez-vous encore réaliste d'envoyer 750 000 à 800 000 jeunes en service national universel obligatoire pour un coût de près de 2 milliards d'euros ? Et que pensez-vous de l'originalité de la codirection avec le ministère de la défense ?

Mon deuxième point porte sur les colonies de vacances, qui concernent essentiellement les enfants âgés de 6 à 12 ans. Nous constatons depuis de nombreuses années une baisse d'effectifs considérable. Or il semblerait que rien ne soit fait pour essayer de redonner quelque dynamisme à ce secteur périscolaire et de loisirs certes, mais aussi de citoyenneté. Il est tout de même plus intéressant, de ce point de vue, de rassembler des enfants

âgés de 9 à 12 ans plutôt que d'attendre qu'ils aient 15 à 17 ans dans le cadre du service national universel.

Que prévoyez-vous d'initier pour combattre la désaffection des familles et des enfants et pour renforcer les moyens d'encadrement, compte tenu des difficultés rencontrées pour former de jeunes animateurs ? Ne disposons-nous que d'encadrants destinés au service national universel, un dispositif coûteux et qui ne me paraît pas être une très bonne solution ?

M. Pap Ndiaye, ministre. – Monsieur le sénateur Groperrin, si ce n'est déjà fait – je conçois que vous n'en ayez peut-être pas le temps – je vous invite à lire mes ouvrages. Il est important de se plonger dans la réflexion et de ne pas simplement extraire des citations ou des notions que j'ai vu circuler ici et là et que, pour certaines, je rejette. Par exemple, je n'utilise pas la notion de « racisme d'État » ; je l'ai même combattue et donné une interview dans *Le Monde* afin d'expliquer qu'il n'y avait pas, en France, de racisme d'État.

De la même manière, la notion d'« universalisme chauvin » fait référence à des situations passées de l'empire colonial, lorsque la III^e République se réclamait d'un universalisme limité, car n'accordant pas les mêmes droits à tout le monde. Vous voyez que, en regardant de près les situations historiques ou en contextualisant mes propos, on retrouve des observations qui sont d'ailleurs relativement admises par le monde de la recherche universitaire.

Croyez bien que je suis un esprit et un citoyen parfaitement laïc et républicain. J'ai déjà eu l'occasion de dire à quel point j'étais moi-même un enfant de la République, que je devais à peu près tout, au fond, à l'école publique, qui m'a élevé d'un échelon à l'autre. Je suis aussi de celles et ceux qui estiment que lutter contre les différentes formes de discrimination, contre le racisme, l'antisémitisme ou la haine anti-LGBT n'affaiblit pas la République, mais la renforce. Au contraire, c'est une manière d'exprimer concrètement son attachement aux valeurs qui sont les nôtres, celles de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité, j'insiste sur ce point.

Tous mes travaux de recherche témoignent au fond, au-delà de ma personne, de mon attachement à une République fidèle à ses valeurs, celles des droits humains, et à une République qui, non contente d'inscrire ces déclarations magnifiques au frontispice de ses bâtiments, les met en œuvre. En tant que ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, je ne suis pas simplement attaché à la lettre, mais aussi à la mise en œuvre des politiques de justice visant à combattre les assignations de naissance. Monsieur le sénateur, je puis vous assurer qu'il existe une forme de continuité entre ce sur quoi j'ai travaillé et ce sur quoi je travaille aujourd'hui. Cette continuité est mon attachement aux valeurs de la République et à la lutte contre toutes les formes d'injustice.

Vous me demandez ensuite si j'entends mener une politique de continuité ou de rupture. J'ai eu l'occasion de dire que je ne voyais pas les choses de cette manière au sens où, fort heureusement, j'espère échapper à une vision simpliste, qui serait celle du virage à 180 degrés ou de la continuité parfaite. J'ai souligné les éléments saillants de continuité avec la politique de mon prédécesseur. La poursuite des savoirs fondamentaux, l'accent mis sur le français et les mathématiques, le dédoublement des classes, la réforme des lycées, Parcoursup, etc., tout cela me semble bel et bon. Parallèlement et heureusement – sinon mon prédécesseur serait devant vous –, des points d'inflexion existent, j'en ai cité quelques-uns.

En ce qui concerne les conditions de la prochaine rentrée, notre objectif est bien qu'il y ait un enseignant devant chaque classe. Je reconnais que nous rencontrons des difficultés de recrutement. Elles sont anciennes, mais ont été accrues par des éléments conjoncturels comme le passage du recrutement du M1 au M2. C'est la raison pour laquelle nous menons une politique de recrutement d'enseignants contractuels. Ces derniers ne sont pas recrutés, comme j'ai pu le lire, en trente minutes, mais sont recrutés au terme d'une procédure de plusieurs mois. Des contrats d'enseignants contractuels qui s'acquittent bien de leur tâche sont prolongés afin de les fidéliser. Les candidats bénéficient en outre de formations, d'un suivi et d'un mentorat. La situation n'est certes pas idéale et nous devons par ailleurs réfléchir structurellement à la question des rémunérations.

Je vous rejoins également sur l'importance des classements internationaux. J'aurais dû mentionner dans mon intervention liminaire la politique d'évaluation, qui va de pair avec l'ambition de mieux figurer dans ces classements.

Monsieur le sénateur Magner, peut-être la nouvelle secrétaire d'État à la jeunesse et au service national universel, Sarah El Haïry, viendra-t-elle développer les deux points que vous évoquez et qui lui sont échus, mais je vous réponds très volontiers. Le budget du SNU, qui s'élève à 40 millions d'euros cette année, restera vraisemblablement inchangé. Ce dispositif a rassemblé 40 000 jeunes cette année et cette progression sera encore confirmée dans les années à venir. Il est vrai que nous rencontrons néanmoins des difficultés d'organisation auxquelles nous devons remédier.

En ce qui concerne la co-organisation avec le ministère de la défense, je souligne que les armées participent déjà au SNU. Les délégués militaires départementaux sont très actifs – j'ai pu le constater en Dordogne il y a quelques jours – dans l'organisation des séjours et vous connaissez les capacités logistiques et d'organisation des armées. Ce double rattachement du secrétariat d'État de Sarah El Haïry est une forme de confirmation institutionnelle qui va faciliter la transversalité entre les ministères concernés. Il ne faut pas y voir à mon sens une quelconque militarisation. Il n'est pas question d'apprendre à manier les armes ou quoi que ce soit de ce genre. Les activités proposées, qui d'ailleurs – j'ai pu le constater moi-même – satisfont les jeunes, n'ont rien de militaire.

Vous avez enfin soulevé la difficulté – c'est pour nous un point de vigilance important – à recruter des encadrants pour les séjours en colonies de vacances. Cette difficulté ne vous surprendra pas, tant elle est devenue courante dans de très nombreux domaines professionnels. Le SNU est cependant moins concerné que d'autres dispositifs estivaux dans la mesure où ce dernier fait appel à des encadrants détachés de corps en uniforme – douaniers, sapeurs-pompiers – ou à d'autres fonctionnaires.

Si nous observons cette année un regain d'intérêt de la part des familles et des enfants à l'égard des colonies de vacances, nous nous heurtons toujours à ce problème d'encadrement. Nous devons y réfléchir, de même qu'au recrutement et aux rémunérations des enseignants.

M. Max Brisson. – Monsieur le ministre, vous avez plusieurs fois évoqué votre « prédécesseur ». Vous parliez donc bien de Jean-Michel Blanquer, dont semble-t-il, vous avez du mal à prononcer le nom. Vous avez dit vous situer dans la continuité de ce dernier – la personne qui est à vos côtés symbolise d'ailleurs cette continuité –, mais vous avez également souhaité vous inscrire dans une évolution, dont témoignent un certain nombre de vos propos.

Sachez, monsieur le ministre, qu'au Sénat nous nous prononçons sur les actes et sur les décisions, sans *a priori*. C'est bien ainsi qu'au nom du groupe Les Républicains je vous poserai une série de questions sur quatre sujets.

Premièrement, *quid* de l'autonomie des établissements ? Dans la campagne de premier tour de l'élection présidentielle, le président-candidat Macron a proposé de donner plus d'autonomie aux écoles, aux établissements et aux équipes éducatives. Comment comptez-vous mettre en œuvre cet engagement ? L'autonomie sera-t-elle générale ou prendra-t-elle la forme de l'expérimentation dans des établissements particuliers ? Quelles modalités de concertation avec les communautés éducatives entendez-vous mettre en œuvre pour éviter les blocages ? Aurez-vous besoin du support de la loi ou vous contenterez-vous d'user du domaine réglementaire ? Comment régler la question des écoles primaires, élémentaires et maternelles, qui n'ont pas la personnalité morale pour vivre véritablement l'autonomie ?

En marge de ce sujet, quel regard portez-vous sur les apports de la loi Rilhac sur l'autorité fonctionnelle des directeurs ? Quel sens précis donnez-vous à ce concept ? Ne serait-il pas plus simple de basculer vers l'autorité hiérarchique ?

Deuxièmement, sur les savoirs fondamentaux, dont vous avez parlé, tous s'accordent sur l'importance de leur pleine maîtrise, mais force est de constater la dégradation de celle-ci, notamment en mathématiques et en français. Votre prédécesseur a répondu en affectant plus de moyens en maternelle et en primaire, ainsi qu'en zone prioritaire avec le dédoublement des classes, pour des résultats mitigés selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). Vous semblez vouloir poursuivre dans cette voie, mais la réponse ne passerait-elle pas par une réflexion sur les finalités de l'école maternelle et sur la formation de ses professeurs, grande absente de la période précédente ?

Troisièmement, ne serait-il pas temps de renouveler le partenariat entre l'éducation nationale et les collectivités locales ? Ne serait-il pas temps, au-delà de l'expérimentation envisagée, de donner une autorité hiérarchique des présidents des départements et des régions sur les gestionnaires des établissements ? Quel est votre point de vue sur le transfert au département de la médecine scolaire afin de créer un véritable bloc de santé scolaire ?

Quatrièmement, sur les professeurs, le rapport d'information établissant le bilan des mesures éducatives du quinquennat, que j'ai rédigé avec Annick Billon et Marie-Pierre Monier, montre la dégradation de leur niveau de rémunération par rapport aux autres pays européens. Comment entendez-vous y remédier, selon quelle trajectoire et quelles modalités ? Quelles sont les missions nouvelles annoncées par le Président de la République comme source de revalorisation ? Quels moyens utiliserez-vous pour mettre un terme au « bizutage institutionnel » des jeunes professeurs, nommés dans les territoires les plus difficiles ? Envisagez-vous un dispositif de contractualisation pour envoyer les professeurs les plus chevronnés dans les territoires aux besoins éducatifs les plus forts ? Pensez-vous qu'une formation dispensée dans les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) est à la hauteur des enjeux de certains territoires pour défendre les valeurs de la République ? Comment réussir à les réarmer intellectuellement pour faire face aux dangers menaçant la République ?

Comment repenser l'éducation prioritaire ? Faut-il revoir les zonages, donner la main aux recteurs ? Ne serait-il pas utile de mieux y associer les collectivités territoriales ?

Comment revenir sur la précarisation des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) ?

Enfin, les jardins d'enfants doivent disparaître prochainement. Qu'en pensez-vous et seriez-vous prêt à modifier la loi pour empêcher cette disparition ?

Vous voyez qu'au Sénat, monsieur le ministre, nous attendons des actes, et c'est sur ces actes que nous vous proposons de travailler.

Mme Annick Billon. – Monsieur le ministre, je souhaite avant tout vous féliciter pour votre nomination.

Nous avons en effet travaillé sur le bilan des mesures éducatives du quinquennat, Max Brisson, Marie-Pierre Monier et moi-même. Seuls 4 % des professeurs considèrent que leur métier est valorisé, et moins d'un Français sur deux considère que l'institution scolaire est efficace dans la transmission des savoirs fondamentaux. Comment comptez-vous agir ? Avez-vous regardé nos 36 propositions et comptez-vous en retenir certaines ?

Ensuite, j'avais posé une question écrite, restée sans réponse, sur la féminisation des filières scientifiques et techniques – je mentionne la communication d'Alexandra Borchio Fontimp sur ce sujet. Les chiffres sont en baisse depuis 2019. En particulier, après la réforme du lycée, la part des filles inscrites dans la spécialité mathématiques en terminale a chuté de 10 points. En 2021, elles n'y représentent ainsi que 38,6 % des effectifs. Puisque vous avez annoncé ne pas toucher à certains totems comme Parcoursup ou la réforme du baccalauréat, comment comptez-vous inverser cette tendance inquiétante ?

Trop peu a été fait pour les AESH, tant sur l'organisation et sur la rémunération du travail que sur l'attractivité du métier. Que ferez-vous à ce sujet ?

Par ailleurs, depuis six mois, dans le cadre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, nous travaillons avec Alexandra Borchio Fontimp et deux autres collègues sur la pornographie. Au-delà du défi d'empêcher les mineurs d'accéder à ces images, il y a celui de la loi dans le domaine de l'éducation à la sexualité, qui est encore trop peu et mal appliquée. Comment mettrez-vous en œuvre les trois séances obligatoires, alors que les jeunes générations ont les images pornographiques pour seule référence ? En effet, 80 % des mineurs de 12 ans y ont été exposés, de manière volontaire ou involontaire. Nous avons d'ailleurs constaté, en déplacement dans un collège, que cela a des conséquences désastreuses : des médecins scolaires sont interpellés par des adolescents après la reproduction par de jeunes garçons, avec leur petite amie, d'actes sexuels souvent barbares et d'une grande violence.

Enfin, votre prédécesseur avait une doctrine sur la fermeture des classes et des écoles : quelle sera la vôtre alors que nous sommes soumis à la nouvelle carte scolaire tous les ans ? Les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN), dans nos départements, ont une tâche difficile. Élu de la Vendée, je suis particulièrement sensible à la question du maintien des classes dans les communes.

Mme Marie-Pierre Monier. – Dans moins de six mois, nous examinerons le projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Au cours du quinquennat précédent, les politiques engagées, notamment le dédoublement des classes en REP et REP+, étaient financées par le redéploiement de moyens déjà existants, avec par exemple 7 500 suppressions de postes dans

le secondaire de 2018 à 2021, alors que le précédent PLF a acté la création de zéro poste dans le primaire et dans le secondaire. Dans un contexte budgétaire contraint, comment financerez-vous les revalorisations annoncées, estimées à 6 milliards d'euros, ou encore la généralisation des écoles du futur, pour 2 milliards d'euros, alors que le budget précédent était de 70,7 milliards d'euros ? Avez-vous déjà commencé à plaider la cause du budget de l'éducation nationale auprès des ministres du budget, voire du Président de la République ? Cela se fera-t-il de nouveau à moyens constants, au détriment par exemple de postes ?

Qu'en est-il de la mission promise par le ministre précédent pour faire l'état des lieux des cours sur la sexualité ?

Jacques Grosperin l'a mentionné : 4 000 postes n'ont pas été pourvus sur 27 323 ouverts en 2022. C'est l'avenir même de l'école qui est en jeu et la question de la rémunération se pose. Vous parlez d'aides pour les nouveaux enseignants : qu'en est-il pour ceux qui sont en milieu ou en fin de carrière ?

Au-delà de la revalorisation, il reste une attractivité à trouver. Je vais reprendre deux sujets développés dans le rapport mentionné par Annick Billon et Max Brisson. Tout d'abord, il y a le problème récurrent de la prise en compte de la parole de l'enseignant, trop souvent dévalorisée et insuffisamment accompagnée par le chef d'établissement ou par la hiérarchie académique. Nous préconisons la défense systématique par la hiérarchie lors de toute remise en cause de l'autorité de l'enseignant. Est-ce bien votre point de vue et comment le mettez-vous en œuvre ?

Sur la formation des professeurs, initiale et continue, quelles sont les pistes à l'étude ? Nous proposons par exemple la labellisation de parcours préparant au métier d'enseignant.

Ensuite, vous avez mentionné la généralisation de l'école du futur, avec des consultations à l'automne. Quels retours avez-vous sur l'avancée de l'expérimentation, en particulier sur le nombre de recrutements prévus et concernant la tenue des classes ? Les critères de recrutement seront-ils propres à chaque équipe locale ou globaux ?

Enfin, on m'a parlé hier d'une aide-soignante recrutée pour dispenser des cours de mathématiques en sixième, son niveau d'étude semblant suffisant. J'espère que vous êtes vigilant sur la question des qualifications attendues.

Mme Céline Brulin. – Je reviens moi aussi sur la grave crise de recrutement que nous connaissons. En écho à ce qu'a dit Marie-Pierre Monier, nous sommes plus inquiets que vous ne semblez l'être. Il faut bien sûr prendre des mesures d'urgence pour assurer un enseignant pour chaque classe à la rentrée, mais en restant vigilant sur leur niveau de compétence.

De plus, répondre à la pénurie se fait dans la durée. Pourquoi ne pas réfléchir à un prérecrutement, avec la formation de contractuels ?

Il semblerait que la revalorisation des rémunérations serait liée à de nouvelles tâches et orientations du métier. En particulier, vous avez mentionné l'appétence des professeurs pour l'innovation. Pourriez-vous donner des précisions sur ce point ?

Le manque de postes est en partie lié au dédoublement des classes en REP et en REP+ – le président Lafon a rappelé le chiffre de 12 200. Or tous les départements n'ont pas

rempli leurs objectifs : par exemple, en Seine-Maritime, dont je suis élue, les grandes sections ne sont pas toutes dédoublées et toutes les classes ne sont pas à 24 élèves.

Quel regard portez-vous sur l'école en milieu rural ? Beaucoup de maires sont attachés à la présence de l'école de la République dans leur commune, alors que je constate les velléités de certains services académiques d'avoir une école unique allant du CP au CM2. Quel est votre regard sur cette question ?

Ensuite, pourquoi acceptez-vous que l'enseignement professionnel soit à moitié sorti de votre ministère ? Ne considérez-vous pas qu'il soit nécessaire de former nos futurs citoyens assurément à des métiers d'avenir, mais aussi en tant que citoyens, avec un niveau de qualification suffisant pour leur donner les capacités pour changer de carrière ?

Enfin, quelles mesures prendrez-vous pour répondre à la détresse des AESH, particulièrement sur leur manque de formation et sur leur rémunération indécente ?

M. Thomas Dossus. – Je vous félicite à mon tour pour votre nomination. Contrairement à d'autres, j'attendais une rupture avec les années marquées par votre prédécesseur Jean-Michel Blanquer. J'espère que vous serez moins obsédé par les lubies de mes collègues de droite sur le wokisme et sur l'islamogauchisme, et que vous vous pencherez sur des problématiques plus sérieuses comme l'environnement.

Une première inflexion est que vous avez déjà annoncé aux syndicats les protocoles sanitaires bien en amont de la rentrée prochaine : cela nous change de le faire la veille depuis un lieu exotique.

Vous arrivez cependant dans une période de défiance des équipes pédagogiques vis-à-vis de votre ministère, qui s'explique par le décalage entre la parole de Jean-Michel Blanquer et les réalités du terrain. Sur les AESH, celui-ci faisait preuve d'une forme d'autosatisfaction avec des milliers de recrutements, alors que leur précarité pesait tellement sur leur travail que même les parents s'en plaignaient, et s'en plaignent toujours d'ailleurs. Que ferez-vous à ce sujet ?

Quelle sera la mise en œuvre de l'école du futur, en particulier de l'autonomie raisonnable ? En filigrane de cette autonomie raisonnable, on peut craindre une rupture de l'égalité républicaine : quelles sont les garanties pour que ce ne soit pas le cas ?

Enfin, sur les langues régionales, la France a été interpellée par l'ONU, notamment à la suite de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, présentée par Paul Molac. Quel est votre point de vue sur ce sujet et comment comptez-vous améliorer l'enseignement de ces langues ?

M. Max Brisson. – C'est une excellente question !

M. Bernard Fialaire. – De la même manière que Mme la Première ministre ne conçoit pas la République sans le Sénat, le groupe RDSE ne conçoit pas la République sans l'éducation nationale ! Seule l'éducation nationale peut assurer l'égalité des chances. Les ressources humaines sont une richesse pour un pays et ne pas investir dans l'éducation nationale serait une faute pour la société.

Durant sa campagne, le Président de la République a parlé de mettre tous les acteurs concernés autour de la table. Dans ce cadre, nous devons mettre l'enfant, c'est-à-dire l'humain, au centre des trois vies dans lesquelles il évolue : l'école, la rue et la famille. Le cloisonnement entre ces mondes est préjudiciable à l'épanouissement des enfants. Pour éviter ce cloisonnement, il faut associer les collectivités locales – je vous rappelle, monsieur le ministre, que la manière dont le périscolaire a été transféré aux communes a été très mal vécue –, donner des moyens et mettre de la cohérence dans les règles entre les différents acteurs de terrain.

La santé scolaire est moins liée à une dimension sanitaire qu'à une dimension sociale. Or les conseils départementaux ont déjà la compétence de la protection maternelle et infantile. Je crois que nous devons simplifier notre système et définir un chef de file sur cette question.

De la même manière, les conseils régionaux peuvent s'occuper de questions liées à l'orientation.

Tous ces sujets demandent une coopération entre différents acteurs. Or, dans le cadre d'une mission d'information que nous menons actuellement sur la délinquance des mineurs, nous avons constaté les grandes difficultés et la lourdeur qu'il y a à mener des coopérations avec l'éducation nationale. De manière symptomatique, l'utilisation caricaturale d'acronymes et de sigles par votre ministère serait drôle, si les sujets de fond n'étaient pas graves.

On attend de l'école primaire qu'elle apporte les savoirs fondamentaux – lire, écrire, compter. Nous avons constaté, lors de nos auditions, que les enfants gardaient souvent un mauvais souvenir du collège ; c'est peut-être lié à cette période de la vie, l'adolescence, mais il faut faire attention à la prise en charge des enfants à cet âge pour que cette période de la vie soit plus radieuse. Enfin, il existe des initiatives très intéressantes dans nombre de lycées – par exemple, une prise en charge sur quatre ans dans mon département pour certains lycéens pour les accompagner vers un CAP, BEP ou le baccalauréat –, mais elles viennent rarement de l'éducation nationale...

Dans le cadre d'un travail mené au sein de la délégation à la prospective, on nous a proposé l'idée d'organiser une année de propédeutique à la fin de la scolarité. Je ne suis pas certain qu'il faille rajouter une telle année qui serait une forme de pansement ; il vaudrait mieux revoir, le cas échéant, les programmes scolaires.

Mme Samantha Cazebonne. – Le réseau d'enseignement français à l'étranger compte 566 établissements à travers le monde scolarisant 380 000 élèves et il y a aujourd'hui 80 écoles homologuées de plus qu'en 2017. Ce réseau est un formidable outil d'influence, mais il est aussi le principal sujet de préoccupation des familles françaises qui partent s'installer à l'étranger.

Si plusieurs avancées ont été obtenues lors du quinquennat précédent, il reste encore beaucoup à faire pour atteindre, à l'horizon 2030, les objectifs fixés par le Président de la République : doubler les effectifs de ce réseau et garantir aux familles, aux élèves et aux équipes pédagogiques le maintien de la qualité qu'ils sont en droit d'attendre.

Garantir cette qualité relève en partie des ressources de votre ministère : la formation des personnels, la mise à disposition des titulaires en détachement, le retour de

l'étranger de ces personnels et la valorisation de leur expérience – elle est encore trop peu considérée, alors qu'elle est très utile pour l'éducation nationale.

Après de nombreuses alertes, j'ai obtenu qu'une réunion se tienne au Quai d'Orsay, dont dépend l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Elle a eu lieu fin mai et a réuni le secrétaire général du Quai et un grand nombre des acteurs et opérateurs de ce réseau, dont des représentants de votre ministère. À l'issue de cette concertation, le ministère de l'éducation nationale et le ministère des affaires étrangères, les deux ministères de tutelle, ont annoncé qu'ils ouvriraient, dès la rentrée, une grande consultation mettant sur la table, de manière sincère, les nombreux points urgents et incontournables à traiter. Sans cela, nous risquons de devoir revoir les ambitions du Président de la République à la baisse. Plus regrettable encore, nous risquons de dévaluer ce modèle qui aujourd'hui fait notre fierté – c'est l'ancien proviseur, jusqu'en 2017, qui vous parle, ainsi que le parent d'élève, que je suis encore, au sein de ce réseau.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire si votre ministère sera plus que jamais aux côtés de l'enseignement français à l'étranger ?

M. Pap Ndiaye, ministre. – Voilà beaucoup de questions ! Je ne suis pas certain d'y répondre en totalité, vous m'en excuserez.

Les questions qui concernent le métier de professeur me touchent particulièrement, puisque j'en suis un moi-même.

En ce qui concerne les rémunérations, nous travaillons sur un socle de hausse sans condition pour tous les enseignants et sur une autre hausse qui serait conditionnée. Chacun sait bien qu'il est particulièrement difficile de recruter à bac+5 avec un traitement de 1 800 euros dans un marché de l'emploi tendu ; nous devons répondre à ce problème d'attractivité.

C'est un aspect important, mais ce n'est pas le seul. Nous devons aussi travailler sur les déroulements de carrière. Les « trajectoires » des enseignants ne sont plus aussi linéaires qu'avant : certains entrent tard dans le métier, d'autres en partent avant la retraite pour se reconvertir. Nous devons donc réfléchir à la manière d'accompagner ces itinéraires plus variés.

La question du milieu de carrière se pose aussi de manière spécifique, parce que la rémunération des enseignants connaît alors un palier durant douze ou quinze ans. Ce n'est que dans les dernières années que leur rémunération recommence à augmenter.

Nous devons nous intéresser également au statut. Je suis estomaqué du fait que certains parents d'élèves s'adressent de manière déplorable aux enseignants et qu'ils aient parfois des gestes violents. Nous devons être attentifs à cette évolution et valoriser le statut des enseignants.

Vous le savez, la fermeture des écoles rurales est soumise à l'accord du maire, mais pas la fermeture de classes. Nous connaissons actuellement une baisse démographique : il y aura 67 000 élèves en moins à la rentrée prochaine. Mais nous ne répercutons qu'environ la moitié de la baisse démographique, ce qui signifie que le ministère prend en charge, d'une certaine façon, la moitié de cette baisse et que nous améliorons le ratio élèves / professeur.

Nous devons tout de même procéder à des fermetures, mais nous prenons en compte les situations locales, parce que l'école est parfois le dernier service public présent. Ainsi, il arrive que nous maintenions une classe, alors même que l'application stricte des critères devrait conduire à la fermer. Nous faisons preuve de souplesse dans la manière dont nous apprécions les choses. Je sais que les parlementaires saisissent régulièrement le ministre de telles situations locales.

En ce qui concerne les écoles maternelles, j'ai annoncé un plan qui leur est dédié à l'occasion du congrès national des enseignants des écoles et classes maternelles publiques qui s'est tenu à Périgueux début juillet. Il y a une vitalité pédagogique remarquable dans ces écoles. Nous devons notamment engager une réflexion sur les petite et moyenne sections.

L'éducation à la sexualité est essentielle à mes yeux, tant pour l'épanouissement personnel que pour la prévention des violences sexuelles et sexistes. J'ai d'ailleurs mentionné ce sujet dans la circulaire de rentrée et nous allons avancer sur cette question. Un rapport a été écrit en 2001, mais, à ma connaissance, il n'a pas été publié.

Au sujet de l'école du futur, les projets de 59 écoles marseillaises ont été sélectionnés ; ces écoles reçoivent un soutien financier pour mettre en œuvre ces projets. Le Président de la République a visité, le 2 juin dernier, l'une d'entre elles qui met en place un laboratoire de mathématiques dans une perspective collective : les mathématiques y sont enseignées de manière beaucoup plus pratique et ludique et de façon moins abstraite ou théorique. La France réussit très bien à former une élite dans cette discipline, mais nous devons nous inspirer des expériences d'autres pays pour améliorer le niveau moyen.

De manière plus générale, les expériences étrangères nous montrent que nous devons avoir une approche plus pratique de l'enseignement. C'est d'ailleurs ce que disaient Cédric Villani et Charles Torossian dans leur rapport sur l'enseignement des mathématiques. Il ne s'agit donc pas d'ajouter de nouvelles heures de cours sans réfléchir à la pédagogie. Vous le savez, le niveau moyen des élèves français en mathématiques est préoccupant, alors même que nous sommes là dans les savoirs qui sont nécessaires dans la vie courante.

Pour revenir à l'école du futur, elle démarre à Marseille et nous voulons la généraliser, mais il ne s'agit pas d'étendre brutalement l'expérimentation à toutes les écoles de France. Nous voulons monter en puissance avec les établissements qui sont partants pour construire un projet pédagogique mettant en valeur le travail collectif – cela peut d'ailleurs concerner des projets existants.

Nous voulons améliorer les conditions d'enseignement et les résultats des élèves. C'est pourquoi ces projets s'accompagnent d'une évaluation. Il ne s'agit pas de classer les établissements ou de faire jouer une quelconque concurrence ; il s'agit de mesurer la progression des élèves. J'insiste sur l'importance de ces évaluations : elles ont pour but d'affiner et d'adapter les politiques éducatives. Nous souhaitons d'ailleurs développer ces évaluations, tout en faisant attention de ne pas entrer dans une logique de classement.

L'école du futur est donc une opportunité. Différentes questions juridiques doivent en effet être réglées, par exemple en ce qui concerne la personnalité morale des écoles primaires. En revanche, je ne crois pas que nous devions remettre en cause à ce stade l'autorité fonctionnelle des directeurs.

Je veux insister sur l'importance de la concertation avec l'ensemble des acteurs de la communauté éducative – les enseignants, les parents d'élèves, les élus locaux, etc. Les évolutions ne doivent pas « tomber » de la rue de Grenelle, la verticalité ne pouvant qu'entraîner des résistances, parfois légitimes. Nous devons solliciter l'intelligence collective, en nous appuyant notamment sur les collectivités locales et sur ce qui fonctionne de manière tout à fait passionnante à Marseille.

Le nombre d'élèves ayant des besoins particuliers inclus dans le système scolaire est passé de 300 000 à 400 000. Le nombre d'AESH a lui aussi augmenté, pour atteindre environ 120 000, ce qui n'est pas sans poser des difficultés budgétaires. J'ai récemment échangé avec Mme Darriusecq et M. Combe sur ce point.

Nous devons réfléchir à la meilleure manière de répondre aux besoins particuliers de ces élèves, ce qui ne passe pas nécessairement par des AESH. Parallèlement, nous travaillons à la CDIisation des AESH, à l'extension de leur nombre d'heures travaillées, pour porter celui-ci de 24 à 35 heures hebdomadaires comme l'a proposé le Président de la République, et à la sécurisation de la trajectoire budgétaire qui en découlera, puisque le coût des AESH, actuellement de l'ordre de 2,3 milliards d'euros par an, ne cesse de croître.

Je tiens à vous rassurer, l'enseignement professionnel reste bien dans le giron du ministère de l'éducation nationale. La ministre déléguée Carole Grandjean est « à cheval » sur mon ministère et celui du travail. Cette transversalité vise à favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail, mais le ministère de l'éducation nationale garde la main sur tout ce qui relève de l'enseignement professionnel, des savoirs fondamentaux et de la citoyenneté.

La rénovation, notamment énergétique, des bâtiments scolaires, ne peut se faire qu'en concertation avec les mairies, les départements et les régions. Les représentants des collectivités que j'ai rencontrés m'ont d'ailleurs indiqué leur volonté de travailler en concertation avec le ministère.

J'ai été alerté sur la question des jardins d'enfants par plusieurs élus et plusieurs membres du Gouvernement. Nous devons trouver une solution juridique pour faire en sorte qu'ils puissent continuer à accueillir des enfants.

J'en viens à l'enseignement de nos 17 langues régionales - après l'ajout de l'enseignement de 5 langues régionales -, qui concerne 520 000 élèves. Nous avons entendu l'interpellation, républicaine mais vigoureuse, formulée à Bayonne quant aux épreuves du brevet. J'ai indiqué qu'il fallait prendre le temps d'échanger. Je n'ai pas de difficultés de principe avec les langues régionales. Je suis sensible aux questions de bilinguisme et d'expression linguistique. Il faut trouver le bon équilibre.

Enfin, si les lycées français à l'étranger relèvent d'abord du ministère des affaires étrangères, mon ministère est chargé de la certification des établissements et du détachement des enseignants. En bonne intelligence avec Mme Catherine Colonna, je serai très attentif à la présence de ces établissements qui participent au rayonnement de la France et de la francophonie.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Monsieur le ministre, vous n'avez pas abordé Parcoursup, sujet ô combien important pour nos bacheliers. Permettez-moi de citer l'exemple de trois d'entre eux : Jonathan a formulé 25 vœux qui ont tous reçu une réponse favorable ; Enguerran, excellent élève au lycée militaire de Saint-Cyr, a vu l'ensemble de ses

vœux refusés ; enfin, Lucielle a reçu une réponse favorable au vœu qu'elle a formulé bien qu'elle ait envoyé une recette de cuisine en guise de lettre de motivation pour dénoncer les failles du système.

Depuis ses débuts en 2018, il ne s'est pas passé une année sans que le fonctionnement de Parcoursup n'ait été critiqué. En tant que mère de famille, je note que l'utilisation de ce dispositif est très complexe pour un élève, ce qui pose des problèmes d'égalité des chances.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous expliquer ces défaillances et nous exposer les voies d'amélioration que vous avez identifiées ?

M. Cédric Vial. – Je souhaite aborder le sujet des AESH sous l'angle de l'inclusion des enfants en situation de handicap, car j'estime que nous avons là une bombe à retardement qui risque de s'amorcer dès la rentrée scolaire.

Votre prédécesseur a allumé la mèche en saisissant le Conseil d'État de la question du temps périscolaire, ce qui a abouti à une décision confiant les enfants en situation de handicap aux collectivités locales sur le temps périscolaire, notamment méridien.

Au-delà du caractère discutable d'un tel découpage du temps, cela pose un problème de recrutement. Le Conseil d'État relevait trois possibilités : soit la commune embauche par ses propres moyens, soit elle embauche des personnels de l'éducation nationale au titre du cumul d'emplois, soit elle bénéficie de la mise à disposition de personnels formés par le ministère, charge à la commune de compenser leur rémunération.

Or à ma connaissance, cette troisième solution n'a pas été mise en œuvre et ce, malgré les consignes données par votre prédécesseur.

Pouvez-vous nous rassurer quant à la possibilité d'activer ces conventions de mise à disposition dès la rentrée scolaire ?

Mon autre question porte sur la jeunesse et la vie associative, qui relevaient de votre prédécesseur mais semblent désormais confiées à une secrétaire d'État rattachée à la Première ministre. Qu'advient-il de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) ? Qui en aura la tutelle ? De même, quel est l'objet du transfert d'une partie des compétences relatives au service national universel (SNU) au ministère des armées ?

Mme Sabine Drexler. – Monsieur le ministre, vous présentez le dédoublement des classes dans les secteurs dits prioritaires comme un facteur d'égalité des chances ; or on sait que la majorité des élèves qui rencontrent des difficultés lourdes et persistantes sont scolarisés hors éducation prioritaire, notamment dans la ruralité, dans des secteurs par ailleurs éloignés des structures médico-psycho-pédagogiques.

Les élus constatent l'absence de politique dédiée aux espaces ruraux en matière de prise en charge de la difficulté scolaire et déplorent que ceux-ci soient désavantagés par des mesures reposant sur une perception très urbano-centrée de ces sujets.

Quelles mesures comptez-vous mettre en œuvre pour accompagner la ruralité ?

M. Olivier Paccaud. – Vous avez évoqué une réflexion sur la carte scolaire, ce que votre prédécesseur avait déjà fait il y a quatre ans. Il faut pourtant se saisir de ce sujet, car 70 % des enfants qui devraient être en zone d'éducation prioritaire ne le sont pas en raison du caractère totalement ubuesque des critères d'éligibilité. Or je remarque que si le nombre de ministres n'a pas changé, le poste de secrétaire d'État à l'éducation prioritaire a disparu...

La question de l'inclusion des élèves présentant des troubles du comportement n'est pas abordée par l'institution. On en vient à se demander s'il ne s'agit pas d'un tabou. Je parle d'enfants qui sont aujourd'hui dans des classes « traditionnelles », faute de place dans les structures adaptées dont ils relèvent. La présence éventuelle d'AVS et d'AESH n'empêche pas l'installation d'une atmosphère particulièrement négative, qui peut conduire certains enseignants au bord de la dépression ou de la démission. J'ai en tête de nombreux exemples d'enseignants chevronnés, insultés à longueur de journée par des élèves de CE2 ou de CM1, et dont la hiérarchie pratique la politique de l'autruche. Nous risquons d'aboutir à des situations tout à fait dramatiques pour les enfants comme pour les enseignants concernés.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – En ce qui concerne les difficultés de recrutement, monsieur le ministre, je relève une légère inflexion dans votre discours : voilà quelques semaines, vous annonciez qu'il y aurait un enseignant à la prochaine rentrée devant chaque porte ; aujourd'hui, vous dites simplement que vous partagez cet objectif... et donc les inquiétudes de notre commission !

L'un des axes de votre ministère est le bien-être des élèves. Il s'agit, selon vous, d'un devoir d'État. À cet égard, deux sujets me tiennent à cœur : le harcèlement et le cyberharcèlement. Il s'agit d'une question essentielle sur laquelle notre commission travaille. Ces problèmes sont encore trop méconnus des différents acteurs et pas toujours pris à bras-le-corps par l'éducation nationale.

On aurait pu croire que l'un des maîtres mots de votre action serait la simplification et la rationalisation. Le rapport de la Cour des comptes paru ce matin montre que l'éducation nationale française est l'une des plus chères d'Europe pour des résultats somme toute décevants. Peut-être faudrait-il redistribuer les ressources au sein du ministère ?

Pourriez-vous nous dire quelques mots de l'action des équipes « valeurs de la République », auxquelles vous tenez particulièrement ?

Je voudrais enfin rebondir sur la remarque quelque peu agressive de notre collègue Thomas Dossus. Il me semble qu'il ne devrait pas y avoir de questions tabou au sein de cette commission. J'aime à croire qu'aucun groupe n'a de « lubie ». Monsieur le ministre, nous sommes là pour mieux vous connaître. Nous savons tous que l'école de la République a pu être traversée par des courants contradictoires, ces dernières années, ces derniers mois, dont la presse s'est fait l'écho. Les questions sociétales et philosophiques qui touchent à l'école sont au cœur de nos préoccupations.

Mme Toine Bourrat. – Je m'associe à mes collègues pour vous adresser, monsieur le ministre, à quelques semaines de la rentrée scolaire, mes meilleurs vœux de réussite.

L'école est notre bien commun le plus précieux. Elle est le terreau de la France de demain. Les questions qui se posent sont nombreuses tant le mal est profond.

Je voudrais tout d'abord revenir sur le climat scolaire, à l'instar de mon collègue Olivier Paccaud. L'autorité est aujourd'hui entre les mains de ceux qui devraient en apprendre les vertus. Tout tend à la démagogie au détriment du cadrage. La liste des interdits frappant le corps enseignant est plus longue que le règlement des écoles. Les enseignants ne disposent plus des moyens nécessaires pour faire respecter les règles et leur autorité. Pire, comme vous l'avez souligné dans votre propos liminaire, les parents s'immiscent dans l'école et contestent régulièrement les décisions et les sanctions prises à l'égard de leurs enfants. Dans ces conditions, comment comptez-vous rétablir l'autorité perdue ?

Ma deuxième question a trait à la crise du savoir et au piètre niveau de nos élèves. Le classement PISA de 2018 place la France dans une situation de médiocrité confondante. Nos élèves n'évoluent pas tous au même rythme. La médiocrité peut en partie s'expliquer par l'uniformisation du parcours : tous les témoignages convergent pour dire que la fin du redoublement est une erreur. Les établissements ne pouvant plus adapter le cursus scolaire au niveau réel de leurs élèves, beaucoup d'enfants se retrouvent en sixième sans maîtriser les fondamentaux ou en terminale avec des difficultés criantes. Quelle est votre position sur le rétablissement du redoublement ?

Un collectif de parents d'élèves d'Île-de-France a engagé un recours contre l'État pour dénoncer l'absence de remplacement d'enseignants pour l'année scolaire qui vient de s'écouler. Quelles sont les pistes précises pour surseoir à ce besoin sans risquer de présenter à la rentrée des contractuels inexpérimentés, susceptibles de partir en cours d'année ?

La question des fermetures de classes en zone rurale est très importante. L'école est bien souvent le cœur battant de nos villages. Une classe, un enseignant sont aussi le socle d'un bassin de vie. Le sort d'une classe peut bouleverser l'équilibre d'une commune. Or nos écoles sont victimes d'un système archaïque qui les emprisonne souvent dans une situation de sursis permanent, d'insécurité chronique : chaque année, les maires sont suspendus à une procédure de révision de la carte scolaire d'octobre à juin. Un nouveau comptage peut même être réalisé le jour de la rentrée scolaire. Les décisions finales reposent donc sur des visions à très court terme, qui ne tiennent pas compte des projets immobiliers des communes ou des logements devant être livrés en cours d'année scolaire.

On constate régulièrement des situations ubuesques avec la fermeture d'une classe pour seulement un ou deux élèves en moins par rapport au barème, avant sa réouverture l'année suivante... Ce type de procédé traduit également un manque de considération pour tous les acteurs concernés – enseignants, parents, élus... Pourquoi ne pas envisager une procédure qui prendrait en compte une vision à plus long terme de la carte scolaire ? La mise en place d'une carte triennale, par exemple, permettrait de mieux ajuster les choses en cas de changement extrême.

Nous avons appris qu'une note du renseignement territorial, révélée début juin dernier, avait fait état d'une hausse des ports de tenue religieuse dans les établissements scolaires. Vous avez décidé de lancer une collecte de données pour faire remonter un certain nombre d'informations et disposer d'une vision synthétique de la situation. Cette note vous donnait pourtant tous les éléments pour agir. Par ailleurs, tous les témoignages émanant des établissements scolaires corroborent ce constat. Pourquoi ne pas vous en tenir à ce document précis qui émane du ministère de l'intérieur et du renseignement territorial ? Pourquoi une telle perte de temps en lieu et place d'une action ?

M. Yan Chantrel. – Bien évidemment, monsieur le ministre, nous ne vous ferons pas de procès d'intention. Nous ne doutons pas de votre fibre républicaine. Honte à ceux qui vous font ce faux procès. Comme vous l'avez souligné, être républicain, c'est se battre contre les inégalités et les discriminations qui minent notre pays. En cette veille de fête nationale, il serait peut-être temps de faire de l'égalité et de la fraternité une réalité. Nous ne vous jugerons que sur vos actes.

Nous partageons un constat : l'écart entre les élèves issus de milieux défavorisés et ceux des classes sociales supérieures se creuse toujours plus. Notre pays est un de ceux qui parviennent le moins à combattre la reproduction sociale et son corollaire d'inégalités. Méfions-nous des discours sur la « méritocratie » qui nous font croire que nous serions tous égaux. Nous n'avons pas les mêmes chances de réussite en fonction de notre capital social et culturel de départ ou de notre lieu d'habitation.

L'objectif prioritaire d'un ministre de l'éducation nationale devrait être de mener une lutte implacable contre ces inégalités afin de faire de l'école un réel creuset de l'émancipation de toutes et tous.

Les raisons de ces difficultés ont déjà été abordées : rémunération des enseignants et manque de moyens, mais aussi méthodes éducatives. Sénateur des Français de l'étranger, je sais que d'autres méthodes fonctionnent ailleurs. En France, tout passe par l'écrit et les cours magistraux, ce qui enferme l'élève dans une posture passive au cours de journées souvent trop longues. Vous avez fort justement cité les modèles nordiques en exemple. Toutefois, plus près de nous, le modèle allemand se révèle très intéressant : moins d'examens écrits, des cours d'une durée moyenne de 45 minutes, davantage d'échanges avec les élèves, une généralisation des classes de vingt-cinq élèves... Faire évoluer les choses dans cette direction demande bien évidemment des moyens, en sus d'une réelle volonté politique.

Vous avez évoqué l'expérimentation de Marseille. Allez-vous mettre en place des manières de faire différentes ? Les enseignants sont les premiers demandeurs, car faire la classe en France est épuisant. Un grand journal du soir avait demandé à un enseignant français d'échanger sa place avec un enseignant allemand pendant une semaine : l'enseignant allemand a déclaré qu'il ne pourrait pas exercer son métier en France, la manière de faire les cours étant trop exténuante !

Vous avez évoqué la généralisation. Il s'agit d'un point fondamental : nous menons des expériences depuis 30 ans et certains dispositifs fonctionnent. Pourquoi ne sont-elles jamais généralisées ? Quand aurons-nous le courage d'aller au bout des choses ?

Enfin, monsieur le ministre, que comptez-vous concrètement mettre en place pour permettre une réelle mixité sociale dans nos établissements publics et privés ? À partir du moment où l'argent public finance en partie les établissements privés, il est normal de leur demander un minimum de contreparties en termes de mixité sociale. Allez-vous mener des actions en ce sens ?

Mme Sabine Van Heghe. – Monsieur le ministre, je souhaiterais revenir sur la question du harcèlement scolaire et du cyberharcèlement. Entre 800 000 et 1 million de jeunes en sont victimes ; en 2021, nous avons eu à déplorer 21 morts en raison de harcèlement scolaire... Je sais que pHARe, le programme de lutte contre le harcèlement à l'école, est en cours de généralisation. Toutefois, je ne cesse de constater, au fil de mes nombreux déplacements partout en France, que les enfants et les familles confrontés au fléau du

harcèlement scolaire se sentent totalement abandonnés, toujours aux prises avec leurs bourreaux. Sur le papier, la question est prise en compte, mais, sur le terrain, c'est l'omerta.

Rien ne bouge suffisamment. Les 35 propositions de la mission sénatoriale adoptées à l'unanimité en octobre dernier sont restées lettre morte, alors qu'elles sont très faciles à mettre en œuvre. Mais encore faudrait-il en avoir la volonté politique. Monsieur le ministre, nous comptons vraiment sur vous pour prendre enfin ces enjeux à bras-le-corps. Allez-vous prendre dès maintenant des mesures d'ordre réglementaire pour répondre au sentiment d'abandon qu'éprouvent ces enfants et ces parents, confrontés à un fléau qui ravage les vies de tant de jeunes ?

Mme Laure Darcos. – Monsieur le ministre, je reconnais que beaucoup a été fait pour l'inclusion scolaire. Il y a désormais des demandes importantes pour la création d'unités localisées pour l'inclusion scolaire, les classes ULIS, au collège. Il en existe déjà beaucoup en primaire et les enfants concernés ont montré qu'ils étaient capables de passer dans le secondaire. Il s'agit d'un besoin criant.

En 2008, un de vos prédécesseurs avait réuni les acteurs de la grande distribution pour établir une liste de fournitures indispensables à bas prix. Alors que les questions d'inflation et de pouvoir d'achat sont prégnantes, je vous suggère de réunir à votre tour les dirigeants de la fédération de la grande distribution pour établir une liste similaire. Cela permettrait de rassurer les parents, inquiets de savoir s'ils auront les moyens d'acheter les fournitures nécessaires à la rentrée.

M. Pap Ndiaye, ministre. – Madame Borchio Fontimp, Parcoursup est un dispositif perfectible. D'année en année, nous améliorons non seulement son fonctionnement technique, mais aussi son architecture algorithmique. Nous sommes actuellement en phase complémentaire : chaque candidat qui est à ce jour sans solution fait l'objet d'un accompagnement personnalisé. Nous regarderons précisément les cas des jeunes gens que vous avez mentionnés. Avant Parcoursup, la situation n'était absolument pas juste : course à l'inscription à l'université, tirages au sort dans tel ou tel établissement... Il s'agit d'une réelle amélioration.

Par ailleurs, pour la première fois cette année depuis la crise sanitaire, ce dispositif a pu s'articuler avec la réforme du baccalauréat, qui s'est déroulé dans des conditions à peu près normales. La situation n'est pas encore parfaitement stabilisée - du fait du report des épreuves de spécialités de mars à mai, celles-ci n'ont pas pu être prises en compte dans Parcoursup -, mais nous progressons.

Monsieur Vial, nous recherchons une solution pour les AESH. Nous travaillons avec les collectivités pour éviter les ruptures d'accompagnement lors du temps périscolaire, notamment lors de la pause méridienne. Je suis très sensible à cette question : environ 10 % des 400 000 jeunes à besoins particuliers présentent des troubles autistiques. Ces jeunes ont besoin d'une grande régularité en termes d'accompagnement. Il faut trouver une solution juridique pour augmenter le temps de travail des AESH qui le souhaitent. Nous y travaillons.

En ce qui concerne la jeunesse et la vie associative, le paysage institutionnel a changé. La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) a un rôle d'autant plus important qu'il est transversal et interministériel entre Matignon, Mme Schiappa étant rattachée à la Première ministre, mon ministère et le ministère des

armées pour ce qui concerne le SNU. Nous sommes encore à la recherche de la bonne formule, mais les choses vont dans le bon sens.

Madame Drexler, nous sommes très sensibles aux questions liées à la ruralité. Certains territoires sont parfois éloignés de l'école ou des dispositifs existants en zone urbaine. Toutefois, il existe des dispositifs spécifiques, notamment les contrats locaux d'accompagnement (CLA), mis en place à l'automne 2021, ce qui peut expliquer leur nombre restreint.

Les territoires éducatifs ruraux font aussi partie de la politique d'éducation prioritaire, même si la question des taux d'encadrement n'y est pas véritablement centrale. Soyez assurée que les territoires ruraux ne sont pas oubliés dans notre réflexion.

Monsieur Paccaud, j'ai été sensible à vos propos sur les enseignants en situation de désarroi face à certains élèves. Dans mon propos liminaire, j'ai évoqué certaines situations difficiles face aux parents. Nous ne pratiquerons pas la politique de l'autruche sur ces questions. En cela, je m'inscris dans la continuité de Jean-Michel Blanquer. Nous saisissons les situations que nous avons à connaître et nous les affrontons. Je serai d'ailleurs heureux d'échanger avec vous sur les exemples précis que vous avez évoqués.

Le harcèlement scolaire est une question essentielle. À la rentrée, nous allons mener une politique d'affichage des numéros à contacter beaucoup plus vigoureuse. Je conçois que les choses paraissent avoir peu avancé sur le terrain. La lutte contre le harcèlement était l'une des priorités de mon prédécesseur, c'est aussi l'une des miennes.

Les équipes « valeurs de la République » sont présentes dans chaque académie. Elles sont à disposition des enseignants et interviennent dès qu'une atteinte à la laïcité est signalée. Il peut s'agir de rendez-vous téléphoniques, de rendez-vous sur place ou d'accompagnement des équipes dirigeantes et des équipes d'enseignants. Un vade-mecum très complet a été publié et ces équipes peuvent aussi être complétées ponctuellement en fonction des besoins exprimés par les académies.

Le ministère de l'éducation nationale publie des chiffres trimestriels concernant les atteintes à la laïcité. Ceux-ci couvrent la période de décembre 2021 à mars 2022 ont été publiés, et ceux qui couvrent la période allant de mars à juin paraîtront bientôt. À ma demande, ces données, plus fines que celles du ministère de l'intérieur, seront publiées à un rythme mensuel à partir de septembre. Les dernières publiées indiquent une relative stabilité du nombre de signalements – en baisse de 1 % – mais une hausse de 7 % du nombre de signalements pour tenue vestimentaire. Ces derniers représentent 22 % du total des signalements enregistrés pour la période allant de décembre à mars. Nous étudierons avec intérêt les chiffres relatifs à la période suivante.

Toutefois, nous ne les avons pas attendues pour agir. Des équipes « valeurs de la République » sont déployées, avec lesquelles nous sommes en contact régulier. En outre, le Conseil des sages de la laïcité est en place. Une documentation est également fournie. Si des incidents surviennent, dont la presse peut se faire l'écho, nous parvenons, dans l'ensemble, à agir. Des points de vigilance sont cependant signalés dans certains endroits spécifiques, qui conduisent à des sanctions. Nous disposons d'un équipement tout à fait solide qui a été construit ces dernières années sur les questions de laïcité. Je m'inscris dans cette continuité.

S'agissant des méthodes éducatives, je réitère mon intérêt pour les expériences conduites par la Finlande et d'autres pays. J'ai indiqué notre volonté d'aller au-delà des expériences locales en la matière.

Pour favoriser la mixité sociale, il est possible de fixer des objectifs d'augmentation du taux de boursiers dans les établissements favorisés, et d'équiper dans le même temps des établissements non favorisés de sections européennes. En Seine-Saint-Denis, trois sections européennes doivent ainsi ouvrir à la rentrée dans des établissements non favorisés. Je vous invite par ailleurs à observer les résultats, tout à fait intéressants, d'expériences prometteuses conduites dans certains établissements des XVIII^e et XII^e arrondissements de Paris.

J'en viens à présent à la suggestion de Mme Laure Darcos de constituer avec les dirigeants de la Fédération du commerce et de la distribution une liste de fournitures scolaires indispensables à bas prix. Nous avons demandé aux enseignants de faire preuve d'une grande sobriété dans leurs demandes d'équipements et de matériel scolaire pour la prochaine rentrée, et leur avons communiqué un trousseau de base sur lequel ils peuvent s'appuyer. La question du pouvoir d'achat est en outre présente dans la circulaire de rentrée publiée par le ministère.

S'agissant de la prise en compte de l'augmentation importante du nombre d'enfants à besoins particuliers, nous nous penchons plus particulièrement sur le niveau du lycée, l'idée étant d'assurer une continuité avec les niveaux précédents dans la perspective du baccalauréat et de Parcoursup. Un travail est à réaliser sur ce point avec ma collègue de l'enseignement supérieur, Mme Retailleau, pour que ces jeunes puissent être accueillis dans les meilleures conditions possibles dans l'enseignement supérieur.

Cette question de l'inclusion scolaire est essentielle. C'est l'une des grandes réussites de ces dernières années. Il faut l'accompagner et la sécuriser, en lien avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), les agences régionales de santé (ARS) et tous nos partenaires. L'effort que nous faisons en faveur de l'école inclusive doit aussi être soutenable dans le temps et se faire au bénéfice des élèves et de leurs familles.

Mme Toine Bourrat. – Mes questions relatives au rétablissement de l'autorité dans les établissements scolaires, au rétablissement du redoublement ainsi qu'à l'instauration éventuelle d'une carte triennale pour la fermeture des classes en milieu rural n'ont pas obtenu de réponse.

M. Pap Ndiaye, ministre. – Il n'est pas question de rétablir le redoublement. Toutes les études internationales montrent en effet que les pays dont les résultats scolaires sont les meilleurs en sont dépourvus. Un tel rétablissement du redoublement ne serait en outre pas susceptible, à lui seul, de changer les choses. Le redoublement existe néanmoins toujours, mais il serait erroné de revenir dans ce domaine à une politique ancienne. Il convient plutôt de réfléchir à l'accompagnement des élèves en situation difficile.

La place, le statut et l'autorité des enseignants m'importent beaucoup, moi qui suis très sensible et attentif à toutes les formes de violence symbolique ou réelle que peuvent subir les enseignants. La question de l'autorité se pose. Je ne suis pas du tout laxiste de ce point de vue, mais la question de l'autorité des enseignants se pose peut-être différemment aujourd'hui. Il ne s'agit pas de revenir à une période ancienne, marquée par une autorité verticale et par toutes sortes de punitions. En revanche, travailler sur le statut, la

rémunération, les conditions de recrutement ou encore la formation y compris continue des enseignants contribue, me semble-t-il, à renforcer cette autorité.

Je suis également sensible à la question des projets immobiliers. J'ai été informé de projets immobiliers qui ont été consentis, dans les Côtes-d'Armor notamment, par certaines communes qui se sont ensuite heurtées à des fermetures de classe. Nous devons améliorer et renforcer le dialogue avec les communes afin d'augmenter la visibilité démographique à moyen terme et ne pas nous retrouver, année après année, dans des situations compliquées. Il peut y avoir néanmoins des « accidents démographiques », comme l'arrivée brutale de plusieurs familles ou la fermeture d'établissements commerciaux ou industriels. En dehors de ces impondérables, nous devons faire en sorte que les municipalités puissent investir sans se heurter aux difficultés que vous soulignez.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le ministre, nous avons apprécié que vous preniez le temps de répondre à chacune des questions. Vous avez pu constater que les sénatrices et sénateurs sont tous attentifs à la question scolaire. Ce premier échange très riche a été important, pour vous comme pour nous. Il pourra être complété par d'autres auditions de cette nature.

M. Pap Ndiaye, ministre. – Mon cabinet et moi-même nous tenons naturellement à votre disposition pour poursuivre ces échanges et recueillir vos remontées de terrain ou vos suggestions. Je suis un grand lecteur des rapports très complets que vous publiez sur les questions relatives à l'éducation. Sachez que vous trouverez en moi, mesdames, messieurs les sénateurs, un partenaire attentif, respectueux de votre travail et de vos prérogatives.

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

La réunion est close à 18 h 55.

Mercredi 20 juillet 2022

Mission d'information sur la situation de la presse quotidienne régionale - Examen du rapport

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons ce matin les conclusions de la mission d'information sur la situation de la presse quotidienne régionale.

M. Michel Laugier, rapporteur. – En tant qu'élus locaux, nous avons tous une relation forte, presque « charnelle », avec la presse quotidienne régionale (PQR), vecteur actif de vie locale et de lien social. Pour reprendre l'heureuse expression de la chercheuse Pauline Amiel, la PQR va « du village au monde ». Son importance pour notre démocratie ne saurait être sous-estimée.

Étant moi-même ancien journaliste de cette presse, je m'y intéresse pour ainsi dire doublement ! Je remercie donc la commission et notre président Laurent Lafon de m'avoir confié cette mission d'information, et je remercie les collègues qui ont participé activement aux auditions.

Les 51 titres de PQR et leurs 91 versions locales sont lus chaque mois par 43 millions de lecteurs. Ce secteur emploie un tiers des journalistes de la presse écrite, soit 5 700 personnes environ.

La presse locale maille l'ensemble du territoire et s'est constituée au fil du temps en monopoles territorialisés articulés autour de huit grands groupes. Les groupes EBRA et Sipa-Ouest France représentent à eux deux le tiers de la diffusion globale de la presse quotidienne.

Les ressources de la PQR reposent sur trois piliers : les ventes de journaux, la publicité et la diversification, en particulier l'événementiel, qui permet de vendre les titres moins cher que leur coût de revient – un exemplaire dont la valeur faciale est comprise entre 1,10 et 1,30 euro coûte en réalité entre 1,50 et 1,80 euro.

L'un des grands enseignements de nos auditions est que les modèles économiques diffèrent grandement. Certains titres, comme *Ouest France*, font porter l'essentiel de leurs efforts sur les ventes et la publicité, tandis que *Le Télégramme de Brest*, par exemple, a axé son modèle sur l'événementiel – la légendaire Route du Rhum, les Francfolies, le Printemps de Bourges ou encore l'ultra-trail du Mont-Blanc.

La Marseillaise organise le Mondial de la pétanque, tandis que sur la même aire géographique, le titre *La Provence* se trouve au cœur d'une guérilla juridique entre le groupe NJJ et CMA-CGM, dans l'attente des investissements massifs qui seront rapidement nécessaires.

Enfin, il faut également évoquer le développement d'une presse locale purement en ligne, dont le fer de lance demeure Marsactu qui couvre les Bouches-du-Rhône. Si la presse en ligne bénéficie maintenant, comme je l'avais appelé de mes vœux à l'époque, d'une aide dédiée, elle peine encore à trouver un modèle économique viable, entre « Mediapart local » à accès payant (Marsactu) ou gratuit financé par la publicité.

Quelle est aujourd'hui la situation de cette PQR ?

Malgré la grave crise traversée par le secteur, nous pouvons nous féliciter de la résistance de ses titres par rapport à la presse quotidienne nationale (PQN). En effet, la PQR n'a perdu « que » 37 % de ses ventes entre 2010 et 2021, quand la presse quotidienne nationale en a perdu les trois quarts. Cela illustre bien la fidélité de son public et son enracinement dans les territoires.

Pour autant, la diffusion globale de la PQR a diminué dans des proportions équivalentes à celle du secteur de la presse, soit 30 %.

Cette spécificité de la PQR constitue aujourd'hui sa principale faiblesse.

Les ventes et les abonnements en version papier étant quatre fois plus rémunérateurs que les versions numériques, la PQR a bénéficié du fort attachement de son lectorat pendant des années pour préserver ses marges, alors que la situation de la presse quotidienne nationale s'est rapidement dégradée.

France Soir et *La Tribune* sont certes les seuls grands titres de PQN qui ont disparu depuis 2010, mais la moitié des autres titres ont changé de propriétaire dans des conditions souvent complexes. Pour autant, cette crise a poussé les titres de PQN à adapter

leur modèle économique à la révolution numérique, souvent avec l'aide d'investisseurs puissants et au prix d'investissements très significatifs.

Le paysage de la presse quotidienne est donc scindé entre une presse nationale diffusée en grande partie sous format numérique et une presse régionale qui privilégie encore très largement les ventes d'exemplaires physiques.

Or le contexte actuel s'avère très défavorable à la vente d'éditions papier, ce qui fragilise la PQR, désormais confrontée à une crise conjoncturelle et à un environnement économique très défavorable marqué par la dégradation de ses recettes et l'augmentation de ses coûts.

En effet, alors que les ventes s'érodent sur ses canaux de distribution traditionnels sans que le numérique suffise à compenser les pertes, les recettes publicitaires sont elles aussi en diminution depuis des années. En dépit des avancées des négociations relatives aux droits voisins et de la décision de l'Autorité de la concurrence en date du 21 juin dernier, le modèle économique de la PQR est gravement menacé.

Celui-ci repose encore sur des coûts fixes importants, adaptés à une situation où les ventes d'exemplaires papier sont encore nombreuses. Or tel n'est plus le cas, et le futur n'est guère porteur.

Dans ce cadre, le Gouvernement a dû assumer une partie des coûts du plan réseau imprimerie (PRIM) de redimensionnement des imprimeries à hauteur de 36 millions d'euros, comme il l'avait fait en 2008 pour la presse quotidienne nationale.

Notons au passage que la presse, comme pour Presstalis, devenu France Messagerie, recourt régulièrement à des crédits publics, parfois même pour pallier ses erreurs de gestion ou d'anticipation...

Le sujet le plus souvent évoqué dans nos auditions a été sans conteste le coût du papier. Plusieurs facteurs se sont cumulés pour justifier l'envolée des coûts : développement de la livraison à domicile, qui a réorienté les chaînes de production vers les emballages, prix de l'énergie, perte dans notre pays des principaux producteurs... Depuis le début de l'année, le prix de la tonne de papier est passé de 400 à 750 euros.

Le bilan pour les éditeurs dépend des contrats passés, des relations avec les producteurs et des capacités à jouer sur la pagination et le prix.

Il convient par ailleurs de souligner qu'entre 2009 et 2019, le prix par exemplaire du papier avait baissé, passant de 10 à 8 centimes. Pour autant, en tenant compte de tous les effets, j'estime le coût pour la presse quotidienne entre 80 et 100 millions d'euros, et le double pour toute la filière presse.

Je ne sous-estime pas la responsabilité des éditeurs, qui ont négligé d'investir dans leurs sources d'approvisionnement, et des pouvoirs publics, qui ont laissé s'éteindre une production nationale. Le choc n'en demeure pas moins rude pour des éditeurs fragilisés par dix années de baisse des tirages et deux années de pandémie. C'est pourquoi je vous proposerai une mesure d'accompagnement.

J'en viens enfin à la fin de l'exemption dont bénéficie la presse pour régler l'éco-contribution.

Lorsqu'en 2017, la France a fait le choix courageux d'inclure la presse dans le régime de responsabilité élargie du producteur (REP), ce qui a conduit les collectivités à dimensionner leurs infrastructures pour traiter et recycler le papier journal, les éditeurs ont bénéficié d'une dérogation prévue par le droit européen pour verser leur contribution à Citeo en nature, soit en encarts publicitaires dans leurs pages sensibilisant les lecteurs à l'importance du tri et du recyclage des journaux.

Conformément au droit européen, l'article 72 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a mis un terme à ce régime dérogatoire au 1^{er} janvier 2023. À compter cette date, les éditeurs devront acquitter une contribution, cette fois-ci financière, pour un montant d'environ 22 millions d'euros.

Si la fin du dispositif dérogatoire est connue et acceptée bon gré mal gré depuis deux ans, elle apparaît comme insupportable dans le contexte actuel à de nombreux éditeurs, qui s'indignent « que la presse soit considérée comme un déchet », d'autant plus que tous les pays n'ont pas fait ce choix.

J'en viens aux recommandations que je vous propose d'adopter.

La PQR affronte une équation complexe. Elle doit, d'une part, préserver un marché de la vente papier auquel beaucoup de ses lecteurs sont encore attachés, mais dont les coûts de fabrication comme de diffusion sont aujourd'hui croissants, et d'autre part, investir massivement dans le numérique pour répondre aux nouvelles attentes de son lectorat.

Si la PQR est en partie responsable, par manque d'anticipation et de volonté collective d'agir, compte tenu de son importance pour la démocratie et la vie locale, le secteur doit maintenant être accompagné par l'État dans sa nécessaire transition.

Je vous propose donc huit recommandations, regroupées au sein de quatre thèmes.

Le premier est l'accompagnement du développement numérique.

Si je ne crois pas être de bonne politique de gonfler l'enveloppe d'aides à la presse, ma première recommandation est d'élargir aux investissements dans le numérique le taux de subvention super bonifié de 70 %, contre 60 % actuellement.

Le deuxième thème est relatif à la sensibilisation des pouvoirs publics.

Par ma recommandation n° 2, reprise du rapport de la mission flash de l'Assemblée nationale relative aux aides à la presse régionale et locale, je propose d'ajouter aux critères examinés par la commission départementale d'aménagement commercial pour autoriser l'ouverture de commerces la présence d'un stand de presse dans les zones dites « blanches ».

La recommandation n° 3 vise à élargir le pass Culture aux abonnements papier.

J'en viens au troisième thème, qui a trait à l'accompagnement du choc inflationniste.

S'il est clair que l'État n'a pas vocation à tout compenser, je propose par ma recommandation n° 4 une aide à court terme, limitée à 2022, partielle et réservée aux titres en

difficulté, dont le montant reste à déterminer. Je crois important de faire une place à la concertation au sein de la filière, en contrepartie d'engagements de la part de celle-ci.

À plus long terme, il sera impératif que les crédits de France Relance soient également utilisés pour aider à rebâtir une filière nationale de production de papier. Tel est l'objet de la recommandation n° 5.

Le quatrième et dernier thème est relatif à Citeo.

Je propose un dispositif à deux étages au travers des recommandations n^{os} 6 et 7.

Dans un premier temps, il faut interroger la Commission européenne quant à la possibilité de poursuivre le paiement en nature par la voie des encarts de presse pour les éditeurs. Les collectivités, qui peuvent utiliser à leur profit ces encarts, pourraient être d'une certaine façon indemnisées, pour un temps au moins.

En cas d'accord des autorités européennes, il faudrait, d'ici à la fin de l'année, mettre en débat au Parlement une éventuelle modification de l'article L. 541-10-19 du code de l'environnement.

Si la Commission européenne ne retenait pas cette interprétation, il me paraîtrait pertinent, pour cette seule première année, que l'État compense aux éditeurs les 22 millions d'euros qu'ils devront verser, charge à eux de s'acquitter de l'éco-contribution dès 2024.

Enfin, la recommandation n° 8 invite les éditeurs à réfléchir à la modulation à la baisse, en se rendant plus vertueux en matière environnementale.

Chacun voit le résultat de ce travail, qui révèle notre inquiétude pour la survie de cette presse, laquelle qui encaisse depuis des années des chocs répétés.

M. Jérémie Bacchi. – Nous partageons les inquiétudes sur l'avenir de la PQR, à laquelle les Français sont attachés, mais il y a tout de même des leviers à activer. Plusieurs problématiques s'imposent à nous, parmi lesquelles le coût du papier. À ce titre, je partage la recommandation visant à utiliser les crédits de France Relance pour la filière papier. Les problèmes à laquelle celle-ci est confrontée ne relèvent pas seulement de la conjoncture, ils sont antérieurs à la crise inflationniste actuelle, ils durent dans le temps, et cela risque de faire disparaître certains titres. Le coût des transports est, lui, plus lié à la conjoncture et pèse également sur les titres, même s'il est indirect et concerne surtout la distribution.

Concernant les autres difficultés, le virage du numérique n'a pas toujours été pris dans les temps, alors même que les ratios de recettes entre papier et numérique vont de un à quatre. Toutefois, le coût du passage au numérique est très lourd et certains des titres, parmi les deux tiers d'entre eux qui ne sont pas affiliés à un grand groupe, ne peuvent le financer. Cela pose la question de la concentration des titres et de la pluralité de la PQR.

Les préconisations vont plutôt dans le bon sens, même si je serais allé plus loin. Elles prennent la mesure de la problématique. Suffiront-elles à enrayer le déclin de la PQR et les coups conjoncturels que celle-ci subit ? Nous ne le saurons que dans quelques années, et j'espère qu'alors il ne sera pas trop tard.

Enfin, il nous faut analyser la baisse d'engagement des collectivités locales, lesquelles sont de grandes contributrices aux budgets de la PQR au travers des annonces

légales et des publicités. Or leurs budgets sont en baisse, avec un impact dramatique. Cela nécessite donc une certaine anticipation pour que les entreprises de presse puissent disposer de ressources plus diversifiées. L'événementiel est, certes, une possibilité, mais le marché n'est pas infini et les événements qui fonctionnent bien ont souvent été créés il y a des décennies, quand la PQR disposait encore des ressources propres suffisantes pour leur donner naissance.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – J'approuve les recommandations du rapporteur sur un sujet important, les médias de proximité, qui sont aussi un facteur de cohésion sociale.

J'évoquais hier l'évolution de l'éco-contribution avec le directeur de la rédaction de *Nice-Matin*, qui me confiait ses craintes. En effet, un décret prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2023, les entreprises de média ne pourront plus verser l'éco-contribution en nature, au travers de publicité vantant le recyclage, par exemple, mais subiront un prélèvement financier pour un total de 15 à 20 millions d'euros, qui pourrait encore augmenter. Cette décision me semble être un non-sens : les consommateurs ont en effet besoin d'être orientés de manière simple, voire ludique, et la publicité joue ce rôle. Il est regrettable que cette éco-contribution soit vidée de sa substance et se mette à peser sur le budget des éditeurs.

Mme Sylvie Robert. – Je partage le constat de l'attachement des Français à cette PQR, qui peut encore s'amplifier à l'occasion de phénomènes dramatiques ou d'élections. Les alliances avec les autres médias territoriaux, tels que *France 3* et *France Bleu*, se développent et cela me semble intéressant.

Connaissez-vous le montant des droits voisins perçus par la PQR ? Il y a un problème de transparence en matière de remontée de ces sommes : nous ne les connaissons pas. La question dont nous débattons est pourtant aussi économique et financière.

S'agissant des recommandations, je ne suis pas certaine que l'extension du pass Culture à la presse papier soit un levier efficace, mais enfin, pourquoi pas ? Dans ma région, *Ouest France* règne, avec un modèle très singulier, et *Le Télégramme*, dans mon département, ne paraît qu'en numérique.

L'événementiel est en effet une vraie question ; les alliances avec d'autres médias sont intéressantes pour cela : les Vieilles Charrues, par exemple, font l'objet de partenariats qui suscitent un lectorat énorme. *Ouest France* et *Le Télégramme* sont offerts à tous les participants, ce qui emporte un coût important pour la direction de l'événement. Il est vrai, cependant, que cela vaut surtout pour les manifestations d'envergure installées de longue date.

Enfin, je rappelle que cette évolution de l'éco-contribution concerne seulement l'année 2023.

Mme Monique de Marco. – Je suis très attachée à la PQR. Dans le Sud-Ouest, *Sud Ouest* a le monopole de l'information sur toute notre région.

Quelle est la part des revenus publicitaires de la PQR ? Elle doit être importante, si j'en crois la présence de grands encarts publicitaires. Cela a été souligné également dans les auditions de la commission d'enquête sur la concentration.

S'agissant des recommandations, je souhaite inclure le numérique dans la recommandation n° 3.

M. Michel Laugier, rapporteur. – C’est déjà le cas.

Mme Monique de Marco. – Je suis dubitative sur la recommandation n° 6. 22 millions d’euros attribués à Citeo, c’est important. Peut-être faut-il étudier le financement de la mesure, mais il me semble qu’il importe de maintenir cette évolution. Je suis inquiète de la perspective de modifier le code de l’environnement, car cela pourrait susciter un débat qui ne me semble pas souhaitable.

Notre groupe soutiendra ce rapport.

M. Pierre-Antoine Levi. – J’ai participé à quelques auditions et je partage les recommandations du rapporteur. Il s’agit de défendre la liberté d’expression, de renforcer la pluralité et de développer la diffusion des informations. Après avoir constaté les conséquences de la crise sanitaire, je suis convaincu qu’il faut intégrer la presse papier au pass Culture, pour sensibiliser la jeunesse à la lecture de la presse. En outre, dans un contexte d’inflation générale, il paraît en effet judicieux d’investir dans la reconstruction d’une filière papetière indépendante. Ainsi, l’approvisionnement serait sécurisé pour ce secteur lourdement affecté par la crise.

S’agissant de la concentration, il est vrai que certains groupes régionaux se trouvent en situation de monopole. Ne pourrait-on pas imaginer un mécanisme de minoration des aides en cas de comportement monopolistique ?

Le groupe centriste votera l’ensemble des recommandations du rapporteur.

M. Bernard Fialaire. – Je connais également l’attachement des citoyens à la PQR, en particulier des personnes âgées. Le lien qui les maintient dans l’engagement civique passe souvent par cette presse, laquelle est alors à la fois une source importante d’information et une stimulation.

Je rappelle que 24 % des revenus de la PQR proviennent de la publicité. Or des études américaines ont prouvé le lien entre l’existence d’une PQR et la citoyenneté. Quelle est la part de la publicité issue des collectivités territoriales ? Je constate souvent la présence d’encarts massifs ainsi que d’articles qui paraissent complaisants. Au vu des résultats des dernières élections régionales et départementales, on peut s’interroger sur la reconduction quasiment intégrale de certains exécutifs locaux !

Mme Laurence Garnier. – Il faut rappeler que cet enjeu économique est essentiel. Ce qui se joue, c’est la place que l’on veut faire à une sorte de pensée complexe qui n’a plus cours au travers des médias nationaux et des réseaux sociaux et que le rôle de la PQR est d’alimenter. À ce titre, la question du lectorat jeune est primordiale, pour préparer l’avenir économique du secteur.

Votre proposition d’élargir le pass Culture à la souscription des abonnements en version papier est excellente. Dans mon territoire, *Ouest France* et *Presse Océan*, entre autres, mènent un travail exemplaire auprès des jeunes lecteurs *via* des concours et des actions pédagogiques dans les classes.

Comment notre commission peut-elle renforcer les liens entre le monde de l’éducation et la presse locale ? Nous aurions tous à y gagner, car, sur les réseaux sociaux, les jeunes lecteurs sont confrontés à une pensée synthétique et bien souvent caricaturale.

Mme Laure Darcos. – Je salue le travail de Michel Laugier. Dans mon territoire, *Le Parisien* n'est quasiment plus accessible qu'en version numérique et a perdu beaucoup de lecteurs. *Le Républicain de l'Essonne* s'adresse davantage aux élus locaux et aux seniors. Heureusement, les collectivités territoriales soutiennent à bout de bras ces petits journaux.

Ma question porte sur les annonces légales. *Le Républicain de l'Essonne* constate avec désespoir que les tribunaux de commerce et les tribunaux administratifs souscrivent de moins en moins d'abonnements. Le nombre d'annonces légales diminue. Peut-on inciter les acteurs juridiques à agir autrement ? Le principe de séparation des pouvoirs nous empêche d'inciter les tribunaux à favoriser les petits journaux locaux.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je m'associe aux louanges adressées à Michel Laugier.

Quelle est la valorisation des actifs immobiliers pour les groupes de la PQR encore propriétaires de leurs murs ? Dispose-t-on d'informations à ce sujet ?

Mme Sonia de La Provôté. – Je m'associe également aux éloges de mes collègues sur la qualité du rapport.

Il est difficile de distinguer la question de la PQR de celle des télévisions et des radios locales. Nous avons déjà débattu de la présence de *France Bleu* dans les territoires. Ce sujet est essentiel pour l'accès à l'information. La concentration des médias tend à créer un prêt-à-penser qui se reproduit facilement. Or la PQR ne réagit pas systématiquement aux sujets qui feront vendre : elle propose une information documentée et diversifiée. En outre, le rôle des correspondants locaux est essentiel. Il est vital de préserver la PQR et je me réjouis des propositions du rapporteur.

La PQR accompagne aussi de petits événements locaux : son rôle de mécène est d'utilité publique.

M. Michel Laugier, rapporteur. – Je vous remercie pour vos propos et vos questions.

Il était impossible d'aborder tous les sujets dans ce rapport consacré à la PQR. Il s'agissait avant tout d'une photographie de la situation actuelle, avec l'augmentation du prix du papier et la hausse du coût de transport.

Nous devons aider la PQR maintenant ; après, il sera trop tard. Nos échanges avec les éditeurs ont montré que nous devons aller plus loin.

Monsieur Bacchi, la concentration des médias peut certes avoir des effets négatifs, mais elle permet aussi parfois de sauver des titres de presse grâce à l'arrivée d'investisseurs.

Madame Borchio Fontimp, la fin de l'exemption dont bénéficie la presse pour régler l'éco-contribution à Citeo représente un problème majeur. Les éditeurs étaient conscients de la situation. Toutefois, l'échéance du 1^{er} janvier 2023 arrive au plus mauvais moment. Quelle sera la situation l'année prochaine ? L'une de mes recommandations vise à compenser l'éco-contribution pour la seule année 2023. Nous essayons par ailleurs d'influencer le cours des choses au niveau européen.

Madame Robert, la PQR occupe une place primordiale dans les territoires. Nous y sommes tous très attachés. Je rappelle que la PQR a joué un rôle essentiel durant la pandémie.

Les revenus issus des droits voisins sont tenus secrets par les éditeurs. Au départ, les groupes de presse ont négocié seuls avec les plateformes, tandis qu'ils préfèrent aujourd'hui mandater l'Alliance de la presse d'information générale (APIG). L'ensemble des revenus issus des droits voisins représenteraient une somme comprise entre 10 et 20 millions d'euros.

Madame de Marco, l'éco-contribution devant être versée le 1^{er} janvier 2023 à Citeo représente un montant de 22 millions d'euros. Cela s'ajoute à l'augmentation du prix du papier – qui représente un surcoût de 100 millions d'euros pour la presse – et à la hausse des coûts de transport. Jusqu'à présent, en contrepartie de l'exemption du paiement de l'éco-contribution, les éditeurs étaient tenus de réserver des encarts publicitaires afin d'inciter les consommateurs à adopter des comportements respectueux de l'environnement.

Monsieur Levi, la question des monopoles a été traitée par la commission d'enquête sur la concentration des médias en France. *La Dépêche du Midi* et *Midi libre* font partie du même groupe : cela permet à la PQR de survivre.

Monsieur Fialaire, la publicité représente 24 % des ressources de la PQR. Les collectivités territoriales sont parfois des partenaires des titres de presse, et parfois des concurrents, *via* leurs supports de communication dont certains contiennent de la publicité. Nous ne disposons pas du pourcentage de publicité placée dans la PQR par les collectivités territoriales.

Madame Garnier, nous souhaitons favoriser les rapprochements entre la presse et la jeunesse.

Madame Darcos, certains éditeurs ne survivent que grâce aux annonces légales, qui représentent un poids important pour les finances locales.

Monsieur Hugonet, je ne dispose pas d'étude précise relative aux actifs immobiliers de la PQR. En revanche, le président de *La Provence* nous a indiqué que la vente des actifs fonciers du groupe avait rapporté 36 millions d'euros. Cette somme permet de faire vivre le journal, mais c'est le dernier bas de laine qui était à leur disposition : sans cela, celui-ci n'aurait pas pu se maintenir.

M. Jean-Raymond Hugonet. – La transition numérique des journaux nécessite moins d'espace. Les réserves foncières alors libérées peuvent être achetées par des entreprises qui ne visent pas les mêmes buts que les acteurs de la PQR.

M. Michel Laugier, rapporteur. – Plusieurs titres de la PQR ne gagnent pas beaucoup d'argent. Le pluralisme n'a pas de prix, mais il a un coût.

Les recommandations sont adoptées.

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

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour la qualité de nos échanges.

La réunion est close à 11 h 30.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (sera publié ultérieurement)

M. Laurent Lafon, président. – Nous sommes heureux d'accueillir Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, pour sa première audition devant notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Madame la ministre, nous tenons à vous adresser nos félicitations pour votre nomination et nos vœux de succès dans vos nouvelles fonctions.

Nous avons travaillé avec vous lorsque vous occupiez vos précédentes fonctions, notamment lors de l'examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage : la collaboration s'était alors très bien passée.

Le compromis fait partie de la culture du Sénat. Or, au cours du précédent quinquennat, nous avons pu regretter un manque d'écoute et de dialogue avec votre prédécesseure. Nous formons donc le vœu que nous pourrions travailler de manière constructive avec vous.

Les sujets sur lesquels vous allez devoir vous pencher ne manquent pas. Votre précédente fonction de présidente de l'université Paris-Saclay vous y a préparée. Vous savez l'intérêt que notre commission porte aux questions qui entrent dans le périmètre d'action de votre ministère. Nous serons force de propositions.

Le 14 juin dernier, devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cneser), vous avez insisté sur la « méthode renouvelée » que vous comptez employer : dialogue et concertation avec l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, simplification des procédures et facilitation des initiatives, planification pluriannuelle et responsabilisation des acteurs. Nous sommes intéressés pour que vous nous présentiez plus en détail cette nouvelle méthode.

Concernant le secteur de l'enseignement supérieur, vous n'êtes pas sans savoir qu'une loi de programmation dédiée est très attendue.

Plusieurs sujets de fond se posent. Côté établissements, celui, central, du financement – le « nerf de la guerre » comme vous l'avez déclaré devant le Cneser – mais aussi la question de la gouvernance, qui sous-tend celles de l'autonomie, de la responsabilisation, de la contractualisation et de la territorialisation.

Côté étudiants, l'amélioration de leurs conditions d'études et de vie est une préoccupation majeure ; elle appelle, entre autres, une évolution des bourses, un élargissement de l'offre de santé, un accès facilité au logement et à la restauration : sans doute avez-vous pris connaissance des propositions de notre mission d'information sur les conditions de la vie étudiante.

D'une manière générale, sur ce besoin d'une loi structurante pour l'enseignement supérieur, quelles sont vos intentions ?

Concernant ensuite le secteur de la recherche, nos collègues Laure Darcos et Stéphane Piednoir ont déposé, il y a tout juste quinze jours, un rapport dressant un premier état des lieux de la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche (LPR). La première de leurs dix recommandations, adoptées à l'unanimité par notre commission, est un réexamen de la trajectoire budgétaire. Compte tenu de la dynamique inflationniste, une actualisation de l'effort nous paraît indispensable. Les neuf autres recommandations tendent à la fois à améliorer l'application de certaines mesures de la LPR, notamment sur son volet ressources humaines, et à combler plusieurs de ses lacunes, en particulier en matière d'organisation et de programmation stratégique de la recherche.

Suivant la position de nos rapporteurs, nous estimons que l'ensemble de ces sujets devra être abordé à l'occasion de la clause de revoyure, prévue par la LPR en 2023. Comment comptez-vous mener cet exercice et y associer le Parlement, qui ne saurait en être tenu à l'écart ?

Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Je suis honorée et heureuse d'échanger avec vous aujourd'hui.

Je ne vous rappellerai pas le contexte politique, économique et géopolitique particulier dans lequel nous nous trouvons. Je porte des ambitions au cœur desquelles sont l'étudiant et sa formation, ainsi que la recherche. Le front des sciences doit être développé parce qu'il est particulièrement nécessaire pour faire face aux défis de notre jeunesse, mais aussi pour répondre aux enjeux économiques, sociaux et sociétaux.

Le premier axe de ma stratégie est de placer l'enseignement supérieur au cœur de la formation de citoyens éclairés, à même de prendre toute leur part dans le monde de demain et de continuer à se former tout au long de leur vie, car les métiers et les carrières évoluent. Pour cela, il faut améliorer l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, qui doit renforcer le pacte républicain. C'est un levier pour préparer l'avenir de nos étudiants et du pays.

La France doit aussi prendre le plus grand soin des étudiantes et des étudiants, avec un environnement propice aux études et à l'épanouissement professionnel. C'est pourquoi la vie étudiante est désormais une ligne à part entière dans le décret d'attribution des compétences de mon ministère.

Notre action doit continuer d'intégrer la transition écologique et énergétique comme un élément saillant dans la formation des étudiants, mais aussi dans la recherche et dans les pratiques de nos établissements et du monde académique.

Le premier cycle est une priorité, avec une attention particulière donnée à l'orientation en premier cycle, avec la poursuite d'études directes ou une insertion dans le monde professionnel, mais aussi avec un droit à la reprise des études. La formation tout au long de la vie doit être renforcée dans nos établissements.

J'entends également travailler largement en lien avec les autres ministères, particulièrement celui de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, dans une vision globale de l'enseignement post-bac.

Il s'agit aussi, pour faire réussir les étudiants, d'amplifier la politique sociale du ministère, afin de répondre rapidement aux conséquences de la guerre en Ukraine, notamment sur le pouvoir d'achat – certaines mesures conjoncturelles sont déjà prises –, mais aussi de réfléchir à plus long terme pour améliorer structurellement les conditions de vie des étudiants et lutter contre leur précarité. Cela passe par les bourses, mais également par la santé étudiante, mentale, mais pas seulement. Le bien-être passe aussi par l'accès au sport, avec le Pass'Sport.

Nous travaillons aussi avec les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et les universités, sur le logement et sur la restauration pour toutes et tous.

Mon second axe est de repositionner le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) comme le lieu d'élaboration de la politique de la recherche et du pilotage de ses acteurs. À ces fins, il faut renforcer l'autonomie de nos établissements, concept à définir, mais qui comprend la responsabilisation et la confiance envers les équipes de terrain. Pour cela, nous mettrons en place des contrats d'objectifs et de moyens (COM) avec l'ensemble des établissements, avec une visibilité pluriannuelle, une évaluation a posteriori et un accompagnement annuel au niveau des dialogues stratégiques de gestion.

La simplification de la mise en œuvre de la LPR au sein des établissements est aussi un enjeu. Je vous remercie, Laure Darcos et Stéphane Piednoir, d'en avoir dressé un premier bilan, dont je partage globalement les conclusions.

Il faut aussi renforcer la position des opérateurs de recherche, organismes nationaux et établissements, et les articuler. Je veux mettre en place les conditions durables d'une recherche guidée par la curiosité et par les fronts de science, mais aussi centrée sur les grands enjeux de société et respectueuse de la diversité des champs de recherche. Il faut pour cela un équilibre des financements pluriannuels directs et des appels à projet, pour respecter le temps long nécessaire, mais aussi favoriser une recherche qui n'a pas peur des risques et à même d'aboutir à des innovations de rupture. Cela doit aller de pair avec la simplification des financements, de l'orientation et de l'évaluation.

La LPR doit aussi contribuer à renforcer le rôle d'acteur du monde socio-économique des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Enfin, il est crucial que le triptyque formation-recherche-innovation existe à tous les niveaux de formation et à l'échelle européenne. Je veux accompagner les universités dans leurs politiques d'alliances européennes et dans ces trois dimensions. Nous avons plus que jamais la responsabilité de diffuser nos valeurs communes ; le conflit aux portes de l'Union européenne nous le rappelle tous les jours.

Ces deux axes sont complétés par des axes transversaux, dont le premier est le développement soutenable, tout d'abord dans le domaine de la formation : nous formulerons des propositions concrètes à l'autonomie dans la ligne du rapport de Jean Jouzel. Ce sera aussi le cas dans le domaine de la recherche, dont la nécessité est mise en évidence, par exemple, dans les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et du Consortium pour la biodiversité. J'ai présenté lundi les lauréats de la deuxième vague des programmes exploratoires de recherche : beaucoup d'entre eux travaillaient sur des sujets liés au climat, à l'écologie et à la biodiversité.

Le second axe transversal est le lien entre les sciences et la société, crucial au regard des fausses informations et de l'impact de la science et des scientifiques sur les politiques publiques.

Ma réflexion s'alimentera des vôtres : je suis en train de prendre connaissance de vos nombreux rapports et de ceux de l'Assemblée nationale. Ma porte est grande ouverte et je veux prendre le temps d'évaluer l'impact des décisions que nous prendrons ensemble et de leur mise en œuvre, sans faire l'économie d'une réflexion préalable.

Mme Laure Darcos. – Je vous souhaite à mon tour la bienvenue. Issue du département de l'Essonne, je suis ravie de vous avoir face à nous et j'espère que nos collègues apprécieront votre franc-parler.

Notre rapport de contrôle sur la première année et demie de mise en œuvre de la LPR se veut un état des lieux le plus exhaustif et objectif possible, qui puisse servir de base de travail en vue de la clause de revoyure en 2023.

Je voudrais revenir plus précisément sur le financement : l'actualisation de la trajectoire à mi-parcours doit, selon nous, être l'occasion d'aborder enfin le dossier du glissement vieillesse technicité (GVT), qui a été mis sous le tapis, pour ainsi dire, sous le précédent quinquennat. C'est un sujet de préoccupation majeur pour les responsables d'organismes de recherche. Serait-il envisageable de le traiter dans le cadre d'une généralisation des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) conclus entre l'État et ses opérateurs de recherche ? Par ailleurs, à combien chiffrez-vous l'impact du dégel du point d'indice des fonctionnaires sur le GVT des établissements de recherche ?

Ensuite, sur le volet ressources humaines, des voix s'élèvent pour dénoncer des lourdeurs dans la mise en œuvre de certains dispositifs, à l'encontre de l'objectif de simplification que vous avez souligné. Partagez-vous ce constat ? Comment comptez-vous y répondre ?

Concernant la trajectoire d'emplois de la LPR, nous constatons une réalisation pour 2021 inférieure aux prévisions et l'absence de mise en œuvre formelle des plans pluriannuels de recrutement pourtant prévus par la loi : comment l'expliquez-vous ?

S'agissant des chaires de professeur junior (CPJ), certains représentants d'établissements plaident pour une notification pluriannuelle et un assouplissement du calendrier de procédure : y êtes-vous favorable ? Pouvez-vous nous donner la garantie que toute création de CPJ s'accompagnera d'au moins une promotion de maître de conférences ou de chargé de recherches, comme cela était prévu ?

Enfin, au cours de nos travaux, tous nos interlocuteurs ont soulevé le sujet de l'organisation du secteur de la recherche, que la LPR n'a, à tort, pas traité. Quelles clarifications nécessiteraient, selon vous, d'être apportées ? Comment envisagez-vous, à l'avenir, la place et la gestion des unités mixtes de recherche (UMR) ?

J'ai une question subsidiaire en lien avec le rapport que j'ai rédigé avec Pierre Ouzoulias, dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur saisine de notre commission : il y a une tendance à appliquer le modèle « diamant » pour l'éditorialisation de tous les travaux de recherche, ce qui nous inquiète.

Nous défendons tous les éditeurs privés. Or deux mastodontes cachent une forêt de petits éditeurs : nous souhaiterions, peut-être à une autre occasion, parler de ce sujet avec vous.

M. Stéphane Piednoir. – Je vous souhaite à mon tour la bienvenue.

Lors de son discours de politique générale, la Première ministre a indiqué que l'université était « au cœur de l'action gouvernementale » : qu'y a-t-il concrètement derrière cette déclaration d'intention ? Est-ce la voie vers une loi de programmation de l'enseignement supérieur, que vous aviez appelée de vos vœux dans d'anciennes fonctions ?

Vous l'avez dit vous-même, la question des moyens est le nerf de la guerre : de quelle marge de manœuvre budgétaire disposez-vous alors que les efforts sont concentrés sur la mise en œuvre de la LPR ?

Avez-vous mesuré l'impact sur le budget des universités – déjà fortement contraint par la masse salariale, le GVT évoqué par Laure Darcos étant aussi un sujet pour les universités -, d'une part, de l'augmentation de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires et, d'autre part, du coût de l'énergie, avec un surcoût de l'ordre de 100 millions d'euros pour nos universités ?

S'agissant de la méthode, vous vous montrez favorable à des COMP entre l'État et ses opérateurs : ce type de contractualisation s'appliquerait-il à toutes les universités ou seulement à celles qui le souhaitent ?

En matière de gouvernance, comment envisagez-vous la conciliation entre le renforcement de l'autonomie des établissements et le nécessaire pilotage national par le MESR ? Nous avons constaté des dysfonctionnements en la matière, je pense évidemment à la réforme des études de santé.

Comme notre président l'a mentionné, une réforme structurelle des bourses sur critères sociaux est impérative. La revalorisation de 4 % de leurs montants, prévue par le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022, ne réglera pas les problèmes de fond. Quand et comment comptez-vous ouvrir ce chantier ?

Concernant la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), qui a fait l'objet d'une utilisation exceptionnelle pendant la crise, quelles sont vos intentions ? Êtes-vous favorable à son fléchage plus marqué vers le sanitaire et le social ? Comment garantir, pour les étudiants qui s'en acquittent, un réel retour sur investissement, près de 100 euros désormais ?

Sur Parcoursup, vous avez rétabli, par décret une hiérarchisation des vœux à la fin de la phase d'admission principale, dans le but de « réduire le délai d'attente des candidats », mesure qui s'applique dès cette année. Est-ce un premier pas vers le retour à une hiérarchisation globale dans le système, que certains d'entre nous appellent de leurs vœux ?

Quel regard portez-vous sur la dévolution en matière d'immobilier universitaire et sur les demandes qui se font jour sur l'entretien de l'immobilier ?

Structurellement, la complémentarité entre les classes préparatoires et les universités est régulièrement interrogée. Quelle est votre position ?

Enfin, quel message adressez-vous aux universités n'appliquant pas les droits différenciés dans le cadre du plan « Bienvenue en France » ?

Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Sur la LPR, vous recevrez un premier bilan à l'été et un autre plus complet avant la fin de l'année, même si un retard dans le passage des décrets fait que le recul est moins grand que ce qu'on aurait pu espérer. À partir de là, nous pourrions discuter des clauses de revoyures et de l'accélération de la LPR, avec en particulier les mesures liées au pouvoir d'achat et à la reconnaissance des chercheurs, compte tenu des contraintes actuelles que nous connaissons tous.

Le GVT ne relève pas, selon moi, de la LPR : celle-ci est une ligne rouge à préserver à tout prix. Le coût du GVT est compris entre 80 et 90 millions d'euros pour le secteur dans son ensemble, dont 60 millions d'euros pour les universités. Il faut analyser son impact année par année : parle-t-on d'un montant fixe de 80 millions d'euros par an à débloquer, ou d'augmenter chaque année le financement de 80 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent ? Nous vous proposerons une analyse.

Sur les ressources humaines, j'ai quitté une certaine casquette au moment de l'instauration de la prime individuelle (C3) du régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (Ripec) et du repyramidage. Je partage avec vous le constat d'une certaine lourdeur. Pierre Mutzenhardt a été nommé dans mon cabinet avec pour mission la simplification de la mise en œuvre de la LPR et le suivi des réformes, notamment le C3 et le repyramidage. Hier, j'ai rencontré sur le sujet de la simplification la commission permanente du Conseil national des universités (CP-CNU). Nous vous soumettrons des propositions concrètes, même non-législatives, dès l'automne, avec en vue une entrée en vigueur au printemps 2023. Le retour d'expérience est utile : nous n'aurions pas eu le même recul il y a un an.

Aujourd'hui, pour 300 chaires de professeur junior créées, 400 repyramidages ont lieu. Nous veillerons à maintenir ce flux et cet équilibre.

Sur le plan pluriannuel d'emplois, certaines choses ne sont pas dans la LPR et je ne peux pas m'engager, car je n'ai pas encore assez d'informations sur le sujet. Je reviendrai vers vous prochainement ; des éléments seront présents dans le rapport qui vous sera remis la semaine prochaine. Ce rapport sera complété par d'autres éléments à l'automne, je m'y engage.

Sur l'organisation du secteur de la recherche, il s'agit de donner un rôle clair et articulé à chacun, avec des politiques fortes d'université. J'ai rencontré tous les présidents d'organisme, France Universités ainsi que Udice à ce sujet. Nous voulons franchir le Rubicon : un rôle clair des organismes nationaux comme porteurs de programmes nationaux, et des universités fortes et implantées au niveau local, le tout en articulation au sein des UMR, souvent présentes sur le site des établissements.

En revanche, nous travaillerons à une gestion financière des UMR en simplifiant les choses par rapport aux chercheurs, mais aussi aux marchés publics, et à avoir une version consolidée en termes d'emplois et de financement, aussi bien ressources propres que subventions, de la recherche, vision que personne n'a aujourd'hui.

Je traduis l'autonomie des universités comme leur responsabilisation sur leur stratégie et la mise en œuvre de celle-ci, mais le ministère doit conserver une vision et un pilotage global du maillage et du rôle des universités, qui ont un rôle de proximité sur les territoires et des niches fortes en matière de recherche. Le ministère a aussi un rôle d'articulation avec l'Europe.

La réforme des bourses est au cœur d'une prochaine étude. Cette réforme comprend un volet conjoncturel pour répondre à l'urgence dès la prochaine rentrée ; nous commencerons les concertations dès la mi-septembre sur toutes les problématiques qui y sont liées : seuils, impact de la linéarisation, révision des montants et assiettes de référence, etc. Nous ferons cela en concertation, notamment avec les étudiants.

La mise en œuvre de la réforme ne sera pas simple, mais nous voulons que ses premiers effets soient ressentis à la rentrée 2023, avec une finalisation ultérieure. Nous reviendrons vers vous avec un calendrier de la réforme. De même, nous agissons sur une méthode similaire en santé étudiante.

Sur la CVEC, nous avons en effet passé un certain temps avec un niveau exceptionnel d'utilisation, covid oblige. Elle est assez encadrée aujourd'hui par rapport à son fléchage. Chaque étudiant a des besoins différents, et tout un panel d'actions peut être financé. Il y a une commission interne à chaque établissement : faisons lui confiance. Nous devons toutefois faire un vrai bilan de l'utilisation de cette CVEC, exception faite des deux années écoulées.

Sur Parcoursup, la hiérarchisation a pour seul but la fluidification, pour une réponse aux étudiants dès la fin juillet plutôt qu'à la fin août. Nous n'allons pas vers une hiérarchisation dès le début, pour garder le principe de choix laissé à l'étudiant jusqu'au bout, contrairement à ce qui était le cas à l'époque du système admission post-bac (APB), où l'on décidait de tous les vœux dès février, avec les frustrations que cela entraîne. Ces quelques mois de plus avant la hiérarchisation, avec un meilleur accompagnement, sont une bonne chose.

Une troisième vague de dévolution est en cours : les établissements volontaires sont déjà connus. Notre patrimoine est le deuxième ou le troisième de l'État, avec 18 millions de mètres carrés bâtis. C'est considérable, à la fois pour l'autonomie des universités et pour la transition écologique. Nous travaillerons à cette dernière avec le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et celui de la transition énergétique, avec pour objectif une augmentation de la rénovation, notamment par le biais de contrat de plan État-région (CPER). Dans les COM, je souhaite encourager les plans d'investissements sur les bâtiments sur leur fonds de roulement.

Sur la complémentarité entre les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les universités, avec Pap Ndiaye, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, nous voulons travailler sur la formation post-bac. Cette articulation globale concerne aussi, au-delà des CPGE, les BTS. Énormément d'étudiants partent après le bac dans des établissements comme l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), celle de Zurich (ETHZ), ou encore à Londres, alors que les étudiants étrangers ne font pas forcément le chemin inverse... Quand ces échanges vont dans les deux sens, c'est une richesse ; dans un seul, cela devient un problème. Il faut regarder l'articulation de l'ensemble des formations post-bac dans cette optique, que ce soit dans un format de poursuite d'études, de formations professionnalisantes et du droit à la reprise d'études avec la formation tout au long de la vie.

Ensuite, je ne passerai pas de message sur les droits différenciés, mais nous travaillons à un bilan. Je rappelle que le plan « bienvenue en France », c'est surtout une meilleure réception des étudiants étrangers qui ne viennent pas d'Europe : nous avons des progrès à faire et les établissements doivent être accompagnés pour cela. Un bilan est là encore nécessaire, alors qu'une centaine d'établissements les ont exonérés des droits d'inscription. Vous savez que trois solutions existent : exonération par l'établissement des droits d'inscription à hauteur de 10 % du nombre d'étudiants, convention avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ou convention bilatérale avec des établissements étrangers.

Ensuite, sur les COM, nous visons à terme tous les établissements, mais la mise en œuvre sera progressive en partant bien sûr du volontariat. L'idée est celle d'une visibilité pluriannuelle sur les moyens. Nous sommes en phase de concertation et de définition de ce qu'est un COM, ce qui sera fait à l'automne. Sur les moyens, nous nous battons pour en trouver et nous fixerons nos priorités, notamment la vie étudiante, les bourses, les COM et l'équilibre entre les financements pluriannuels et les appels à projets.

L'impact des 3,5 % de hausse du point d'indice est estimé à 530 millions d'euros, dont 370 millions pour les universités et 160 millions pour les autres organismes, parmi lesquels les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) à hauteur de 40 millions d'euros. Je parle d'un coût annuel, auquel il faut ajouter 80 millions d'euros pour le GVT : c'est loin d'être négligeable.

Sur l'énergie et son coût, c'est différent dans la mesure où ce pic ne sera pas éternel. Nous allons accompagner les établissements. Nous évaluons son coût entre 60 et 80 millions d'euros pour les universités et 40 millions d'euros pour les organismes nationaux de recherche (ONR), soit quelque 120 millions d'euros en tout. Ce n'est qu'une approximation, faute d'un recul suffisant pour quantifier ces montants.

Je distingue le coût ordinaire subi par les établissements, qui bénéficie des boucliers et autres dispositifs, et les coûts spécifiques liés à la forte consommation énergétique de certains équipements de recherche. Les enveloppes de fin de gestion de cette année, une fois que la visibilité sera meilleure sur les coûts réels, permettront de fournir des aides sur ces surcoûts. Les établissements pourront aussi en assumer une partie en puisant par exemple dans fonds de roulement.

Enfin, que met-on vraiment dans une loi de programmation sur l'enseignement supérieur ? Du législatif, une programmation, une fixation de priorités ? Outre la vie étudiante, le premier cycle et le développement durable, dont je vous ai parlé, il y a aussi des formations nouvelles, sur l'écologie et sur d'autres thématiques. Nous allons voir comment les financer. Faut-il une loi ? Ce n'est pas certain, même si une programmation pluriannuelle sera certainement nécessaire. Celle-ci entrera-t-elle dans les COM ou l'élargira-t-on avec la LPR ? Nous allons l'étudier. Dans tous les cas, nous aurons bien une vision pluriannuelle sur ces sujets.

Mme Sylvie Robert. – Je vous remercie pour vos premières réponses.

Je souhaite vous interroger sur Parcoursup, après la question d'actualité au Gouvernement posée tout à l'heure par Nicole Duranton, à laquelle vous avez répondu. Dans cette commission, nous avons beaucoup parlé des algorithmes locaux et de leur transparence. Votre prédécesseuse nous accusait à tort de vouloir lever le secret des délibérations. Il faut

faire évoluer Parcoursup, qui est certes un outil, mais aussi un révélateur des choix des humains qui le conçoivent. En effet, les filières en tension sont les premières concernées par la pénurie de places et de budgets. Or, quand on organise la pénurie, cela entraîne nécessairement des conséquences difficiles.

Cela génère anxiété et inquiétude, même chez les enseignants, que vous avez salués tout à l'heure dans l'hémicycle. Il manque quelque chose depuis la réforme du lycée en matière d'adéquation des options. Deux jeunes avec le même dossier mais des options différentes n'obtiennent pas les mêmes formations, mais on ne sait pas clairement pourquoi. Certaines formations demandent des matières particulières, sans qu'on le sache. Ouvrirez-vous donc, même partiellement, la boîte noire que sont ces algorithmes locaux ?

Ensuite, sur la temporalité, vous avez dit à Stéphane Piednoir que la hiérarchisation des vœux avait pour seul objet d'accélérer les réponses. Vous avez raison : à 17 ans, on ne sait pas vraiment ce qu'on veut. Toutefois, ne pourrait-on pas améliorer l'accompagnement et séquencer la temporalité, avec une orientation en amont avec le jeune pour qu'il fixe certains de ses choix ? Ce n'est pas avec les 54 heures mises à disposition des enseignants, citées par Jean-Michel Blanquer, que nous y sommes arrivés !

Enfin, pour rendre ces algorithmes locaux plus transparents, il faut en étudier les impacts. Avez-vous l'intention de mener une évaluation objectivée ?

Je termine sur deux questions : votre prédécesseuse avait évoqué 3 000 à 4 000 places supplémentaires de master créées dans les filières en tension. Alors que le droit à la poursuite d'études n'est pas toujours effectif, que ferez-vous ?

Enfin, aurez-vous un plan stratégique interministériel pour la rénovation énergétique et écologique des bâtiments universitaires ?

M. Pierre Ouzoulias. – C'est avec grand plaisir que je vous ai entendu employer certaines formules, notamment celles de « nation apprenante » et d'« université au cœur de la formation de l'esprit critique ». C'est bien le cœur de notre modèle républicain, et c'est pourquoi nos universités auront toujours du mal à rentrer dans les critères du classement de Shanghai, définis par le parti communiste chinois...

Vous connaissez comme nous l'état des universités. Les conseils d'administration de plusieurs d'entre elles ont adopté des budgets rectificatifs en déficit. Ce milieu est très légaliste et tient à l'autonomie des universités ; un budget déficitaire, qui peut conduire à la mise sous tutelle de l'établissement, est un cri d'alarme qu'il faut entendre. Le dégel du point d'indice et le Gouvernement pèsent très lourd sur ces budgets. L'université Paris-Nanterre sort très affaiblie par une occupation qui a trop duré et qui a mis à très rude épreuve les enseignants et le personnel administratif. Ils ont défendu notre modèle de service public et ne peuvent autant donner de leur personne sans jamais recevoir.

La précarité étudiante n'a pas disparu avec l'atténuation de la pandémie, car la crise est structurelle. M. Lafon, dans son rapport sur les conditions de la vie étudiante, a mis en évidence la nécessité d'une approche pluriministérielle ; en matière de logement étudiant, il faut une politique de la ville et un accompagnement par les collectivités. La métropolisation a eu du bon, mais elle a aussi eu des conséquences très négatives pour l'enseignement supérieur. J'ai été heureux de vous entendre parler de maillage territorial ; notre mission

d'information a bien montré l'importance de l'université comme outil d'aménagement du territoire.

Sur Parcoursup, on pourrait permettre une hiérarchisation des vœux tout en maintenant le choix du lycéen au terme où il est fixé maintenant. L'intérêt de la hiérarchisation, pour l'administration, est d'avoir une appréciation qualitative du choix validé *in fine* par le lycéen. Aujourd'hui, on ne sait pas s'il aurait mis ce choix en haut ou en bas de son classement, s'il fait un choix par défaut ou un choix raisonné. J'ai demandé cinq ans durant les données de l'algorithme de Parcoursup : si je peux aujourd'hui les obtenir, mon bonheur sera absolu !

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – J'ai interrogé M. le ministre de l'éducation nationale la semaine dernière sur le sort des lycéens en attente de proposition sur Parcoursup ; merci de nous avoir apporté quelques éléments de réponse. Je veux aborder avec vous la situation similaire des étudiants sans master : désespoir, frustration, déception et lassitude, voilà les émotions de centaines d'étudiants qui ont obtenu leur licence, mais ne savent toujours pas si leur vœu de master sera exaucé. Selon la plateforme étudiante « Vite mon master », plus de 1 000 places seront supprimées dans les 1 500 masters offerts. Votre prédécesseur m'avait pourtant affirmé l'année dernière que 4 000 places supplémentaires seraient créées dans les filières en tension que sont le droit, l'économie-gestion, ou encore la psychologie. Nos étudiants ont besoin d'être rassurés et soutenus. Parviendrez-vous à sortir de cette situation vraiment critique ?

M. Thomas Dossus. – Merci pour ce panorama assez exhaustif des chantiers qui vous attendent, mais je reste un peu sur ma faim en matière de transition écologique et de rénovation du patrimoine universitaire. Un très bon rapport de notre collègue Vanina Paoli-Gagin sur la gestion de l'immobilier universitaire nous appelait l'an dernier à un « sursaut indispensable pour un avenir soutenable ». Les besoins en financement sont évalués autour de 9 milliards d'euros au minimum : la moitié des 18 millions de mètres carrés du patrimoine universitaire est classée C ou pire en matière de performance énergétique. Un plan de rénovation est donc urgent au vu de l'augmentation des prix de l'énergie. Qu'en est-il ?

Je m'interroge aussi sur les violences sexistes et sexuelles dans l'enseignement supérieur. Des enquêtes ont mis en lumière de nombreux cas de telles violences dans plusieurs établissements, mais ils ne sont sûrement pas les seuls concernés. Une feuille de route est-elle prévue sur ces questions ?

M. Pierre-Antoine Levi. – J'ose espérer, à vous entendre, que votre attention pour le Sénat sera meilleure que ce que nous avons connu pendant la précédente mandature. Nous avons voulu être une force de propositions, mais n'avons pas été assez écoutés.

Ainsi, en matière de restauration universitaire, avec ma collègue députée Anne-Laure Blin, j'ai été à l'initiative d'une proposition de loi visant à créer un ticket-restaurant étudiant, adoptée par le Sénat en première lecture le 10 juin 2021. Plus de 500 000 étudiants n'ont pas accès à un restaurant universitaire, qu'ils soient dans des classes préparatoires, des BTS, ou de petits sites délocalisés. En outre, même les non-boursiers peuvent connaître des fins de mois difficiles. Après la pandémie, l'inflation crée aujourd'hui des situations catastrophiques. Ce ticket-restaurant viendrait pallier les zones blanches de la restauration étudiante. Apporter une solution pour tous prendra du temps. Allez-vous reprendre cette proposition de loi telle qu'elle a été adoptée par le Sénat, avant d'être dénaturée par l'Assemblée nationale ? Par ailleurs, allez-vous remettre en place le repas à

1 euro ? Ces deux mesures sont complémentaires. Il y a urgence pour notre jeunesse ; je ne doute pas de votre pleine mobilisation pour le pouvoir d'achat des étudiants.

M. Bernard Fialaire. – Je suis particulièrement heureux de vous entendre ici, en tant qu'élu du Rhône, après votre annonce, le 12 juillet, de l'attribution de 28,1 millions d'euros au projet SHAPE-Med@Lyon. Comme Pierre Ouzoulias, je suis également très satisfait des orientations que vous venez de nous présenter, comme la formation de citoyens éclairés et l'égalité d'accès à l'enseignement.

En matière de vie étudiante, la CVEC devait à l'origine être plafonnée à 95 millions d'euros, puis finalement réévaluée à 165 millions. Pouvez-vous nous assurer que les recettes de CVEC ne seront pas écrêtées ? Notre rapport sur la vie étudiante avait mis en évidence le fait que les sommes en question étaient attribuées assez tardivement dans l'année. Les premiers acomptes seront-ils désormais suffisants pour engager des opérations ?

Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Monsieur Fialaire, il n'est pas question de retenir quelque portion de la CVEC que ce soit. Une partie va aux Crous, une autre aux établissements, de manière définie a priori. Quant aux sommes qui auraient été attribuées tardivement, le problème est que seul un ordre de grandeur du nombre d'étudiants est connu en début d'année, qu'il faut ajuster en cours d'année. La CVEC est estimée dans le budget primitif des établissements, puis corrigée au vu des sommes réellement perçues.

Je profite de cette occasion pour réaffirmer l'importance du travail que je mène avec le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse nous travaillons main dans la main, nos discussions sur Parcoursup ont commencé. Une réflexion commune s'impose à la suite des réformes du lycée.

Monsieur Levi, j'ai bien lu vos propositions et j'en discuterai avec vous volontiers. Le problème est que le coût du ticket-restaurant étudiant que vous proposez a été évalué entre 2 et 3 milliards d'euros, soit un budget similaire à celui qui est consacré aujourd'hui à l'ensemble de la vie universitaire dans le programme 231, ou encore à celui des bourses étudiantes. Pour autant, les zones blanches de la restauration universitaire sont un vrai problème qu'il nous faut affronter. Nous étudions la possibilité pour les Crous de conclure des conventions avec des cantines de lycées ou de la restauration privée, ce qui aurait un coût bien moindre qu'un ticket-restaurant.

Quant au ticket-repas à 1 euro, il est reconduit pour l'année 2022-2023, pour les boursiers et tous ceux qui s'adresseront aux Crous cela fait partie des mesures d'urgence que nous avons annoncées, avec la revalorisation de 4 % des bourses. Tous les étudiants précaires ne sont pas boursiers : c'est pourquoi l'aide exceptionnelle de solidarité de 100 euros sera également versée à tous les étudiants bénéficiaires d'une aide personnalisée au logement (APL). L'objectif est de couvrir d'autres étudiants que les boursiers, rapidement et efficacement.

Concernant Parcoursup, nous allons travailler avec le ministère de l'éducation nationale à une meilleure transparence des critères et des algorithmes. Dès l'année prochaine, les notes de l'épreuve de spécialité du bac, qui se tient en mars, pourront entrer dans le dossier, ce qui donnera à celui-ci une plus grande objectivité, ainsi qu'une meilleure homogénéité à l'échelle nationale. Nous travaillons également de concert à un meilleur accompagnement du futur étudiant, plus ou moins individualisé, pour l'informer sur les

formations, leurs débouchés, ou encore la meilleure façon de parvenir à accomplir son projet, mais sans le surcharger d'information ! Il n'y a pas de baguette magique, ce sera un travail difficile, il faudra voir ce qui se fait ailleurs.

Quant à la hiérarchisation des vœux, nous ne souhaitons pas revenir à la version antérieure où tout tombait si le premier vœu était octroyé : le choix final resterait à l'étudiant. Par ailleurs, il faut déterminer qui connaît cette hiérarchisation : si les établissements y avaient accès, leur décision pourrait s'en trouver biaisée, même involontairement.

Les problèmes sont similaires pour les masters. Nous menons une concertation visant à aboutir à la rentrée à une plateforme intitulée « Mon master » présentant les offres de formation. Aujourd'hui, jusqu'à la rentrée, on ignore le nombre de places réellement libres, ce qui cause beaucoup de désorganisation et de stress pour les étudiants. On évalue aujourd'hui qu'il y a 190 000 places en master pour 145 000 demandes, mais ce chiffre n'est peut-être pas correct : on manque d'outils pour une mesure fiable. La plateforme à laquelle nous travaillons pourrait permettre de mieux évaluer les manques et d'identifier les filières en tension, à l'échelle nationale : la proximité est moins importante qu'en premier cycle, quitte à mieux accompagner l'étudiant qui devra déménager. Les masters de droit sont en tension, mais certaines universités, comme Brest, loin d'être saturées, ne remplissent pas toutes les places offertes. Ouvrir des places ailleurs serait gaspiller l'argent public !

M. Laurent Lafon, président. – Qu'en est-il des places supplémentaires qui avaient été annoncées ?

Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Ces places ont été offertes pour l'année 2021-2022. On est en train d'en faire le bilan. Cette année, il y a des places en moins dans certaines filières, mais des places supplémentaires ont été rajoutées ailleurs. Globalement, le nombre de places évolue peu cette année par rapport à l'année dernière.

Quant à l'évaluation et aux algorithmes, il y a dans Parcoursup des tableaux remis à jour quotidiennement. La transparence ne me pose aucun problème simplement, comment la fournir ? On donne des consignes et des critères pour l'examen des dossiers. Il faut que les étudiants sachent ce qui est requis d'eux, les mathématiques par exemple, pour tel ou tel cursus. Si les responsables d'une formation jugent nécessaire un bon niveau en mathématiques, il faut leur faire confiance, quitte à offrir à l'étudiant une remise à niveau en amont supprimer de tels critères par démagogie ne le mènerait pas à la réussite... Il ne faut pas raisonner à l'instant t, envisager une année supplémentaire et casser les lignes droites. S'il faut des mathématiques, disons-le clairement et faisons le nécessaire !

Mme Sylvie Robert. – Il faut que les étudiants comprennent !

Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Il faut que tout le monde comprenne, accepte que tout ne peut être obtenu instantanément. Il y a un travail de transparence et d'explication à mener, sur la manière d'accéder à son projet professionnel.

Monsieur Dossus, concernant la transition écologique et les plans de rénovation, le coût de 9 milliards d'euros que vous avez cité pour les travaux requis est juste, voire sous-évalué. Alors, que faire dans le contexte financier actuel ? Je ne le sais pas encore précisément, mais on ne peut pas rester sans rien faire. Il faut mobiliser les contrats d'objectifs

et de moyens, les contrats de plan État-régions, les plans de relance, mais aussi inciter les établissements à prévoir l'investissement de leur fonds de roulement sur quelques années et à l'utiliser pour la rénovation, en particulier thermique, de leurs bâtiments enfin, on pourrait les accompagner par des prêts qui ne les mettent pas en difficulté. Il faut les aider à mener des plans d'envergure en la matière, par un Descartes, plutôt qu'un Grenelle, du bâtiment universitaire.

Quant aux violences sexistes et sexuelles, depuis la loi du 8 août 2016, les établissements ont l'obligation de mettre en place des dispositifs facilitant leur déclaration. Ils se sont emparés de ces outils. Je voudrais rendre hommage à cette libération de la parole dans les établissements et à la réponse positive de ces derniers. Un investissement de 7 millions d'euros du ministère est en cours pour les accompagner des appels à projets très simples sont lancés pour créer des cellules d'accompagnement des victimes. Les réactions des directeurs dans les établissements qui ont fait l'objet de ces enquêtes ont été très saines, ils ont tout de suite saisi le procureur de la République et encouragé la parole. Trois inspecteurs généraux accompagnent les établissements dans la formation de leur personnel au traitement de ces violences.

Mme Sonia de La Provôté. – Je veux vous interroger sur la réforme de l'accès aux études de santé. J'ai produit deux rapports sur ce sujet, en mai 2021, puis en mars 2022 pour suivre la mise en œuvre de la réforme. J'ai pu constater des améliorations, mais des difficultés demeurent ; la transparence et l'accompagnement restent insatisfaisants dans certaines universités. Ne pas connaître les règles du jeu et notamment le nombre de places offertes est une difficulté importante pour le futur étudiant. Les différences de niveau entre étudiants restent importantes suivant la licence choisie, entre le parcours d'accès spécifique santé (PASS) et la licence option accès santé (LAS). On observe aussi des disparités entre établissements en matière de contenus pédagogiques : une maquette nationale paraît indispensable afin de sélectionner les futurs professionnels de santé suivant les bons critères. Le poids des oraux pour l'accès en médecine, maïeutique, odontologie et pharmacie (MMOP) demeure trop élevé, jusqu'à 70 % de la note dans certaines universités. Par ailleurs, l'affluence des candidats sur Parcoursup ne diminue pas et dépasse les capacités d'accueil des universités. Les besoins médicaux sont nombreux dans toutes les professions ; le *numerus apertus* en médecine est le fruit d'une concertation entre agences régionales de santé (ARS) et universités. La priorité devrait être les besoins déterminés par les ARS ; les moyens alloués aux universités devraient leur être proportionnés. Les inégalités entre universités confinent à une cacophonie injuste ; leur autonomie n'exclut pas un pilotage. Je souhaiterais donc connaître les mesures que vous entendez mettre en œuvre en la matière pour régler ces problèmes.

M. Yan Chantrel. – La LPR court jusqu'en 2030, mais la présente mandature s'achèvera en 2027, sans que le Président de la République puisse se représenter. Tous les investissements prévus entre 2027 et 2030 pourraient être garantis en les avançant...

Nous sommes dans une période d'urgence sociale le pouvoir d'achat se rétrécit, notamment pour les personnes les plus précarisées. C'est le cas des doctorants, dont le bien-être matériel et la santé mentale sont pourtant cruciaux pour la réussite de leurs travaux. Nous saluons la revalorisation des nouveaux contrats doctoraux, quoiqu'elle soit tardive et trop étalée dans le temps, mais que comptez-vous faire pour ceux dont le contrat est antérieur à cette revalorisation ?

Mme Céline Brulin. – Vous vous dites attachée à un travail interministériel ; je m'en réjouis. Un énorme effort de formation de médecins est nécessaire pour résorber les déserts médicaux et soulager les services hospitaliers. Le *numerus clausus* a été supprimé, mais on ne voit pas se développer les capacités de formation. Un tel développement doit se faire à partir des besoins des régions et non de manière centralisée, ce qui accroît les inégalités. Or aujourd'hui, les nouvelles ouvertures de places sont surtout à Paris... Je ne vois pas comment on pourra répondre aux objectifs de la stratégie *Ma santé 2022*. Pour former plus de professionnels de santé, il faut aussi davantage de chefs de clinique. De plus en plus de collectivités financent ces postes : cela répond à un besoin, mais c'est aussi source d'inégalités. Si vous vous engagez dans cette voie en dépit des contraintes budgétaires, vous aurez un immense soutien populaire !

Par ailleurs, un chantier d'universitarisation a été lancé pour les études de masso-kinésithérapie, mais il avance trop lentement. La question des droits d'inscription, aujourd'hui très inégalitaires, continue de se poser : certains étudiants paient jusqu'à 6 000 euros ! Cela aussi creuse les déserts que l'on connaît. Comptez-vous accélérer ce chantier ?

M. Jacques Groperrin. – Au-delà de vos points communs avec votre prédécesseur, vous nous rassurez : on vous sent enthousiaste, prête à assumer cette immense tâche. Toutefois, il vous reste un obstacle à franchir : le mur de Bercy. Au-delà des grandes intentions, de votre volonté de remettre l'étudiant au centre, votre poids politique sera déterminant. Vous saurez nous trouver à vos côtés si nous pouvons vous aider en la matière.

Votre vision pour les étudiants est claire, mais quel projet pour les universités tirez-vous de votre expérience ? On aurait pu mettre en place un grand ministère de l'intelligence, en fusionnant le vôtre avec celui de l'éducation nationale, ce qui pourrait régler bien des problèmes, à commencer par *Parcoursup*. Lors de son discours du 13 janvier 2022 devant les présidents d'université, le Président de la République disait qu'on ne pourrait pas « rester durablement dans un système où l'enseignement supérieur n'a aucun prix pour la quasi-totalité des étudiants ». Faites-vous votre cette analyse ? Une hausse des droits, compensée par des bourses plus importantes, pourrait être une source de revenus pour les universités.

Un changement de gouvernance semble nécessaire pour que nos universités retrouvent une place honorable dans les palmarès mondiaux. Par ailleurs, vous faites de la transition écologique une priorité pour la recherche. Des moyens supplémentaires, ou retirés à d'autres secteurs, lui seront-ils alloués ? La dévolution reste étrangère à nombre de présidents d'université ; comment les inciter à aller plus loin ?

J'ai siégé au Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), je sais combien cette évaluation est compliquée. Porterez-vous un œil attentif sur cette question ?

Enfin, après le dégel du point d'indice, comptez-vous réaliser une cartographie des finances des universités françaises ?

Mme Annick Billon. – Concernant le logement, les difficultés ne se résument pas aux boursiers. Des zones tendues demeurent et la question des factures énergétiques se pose aussi. Comment imaginez-vous aider les étudiants à faire face à ces charges ?

Vous voulez assurer un accès au sport et à la culture, mais quid des équipements et de l'état de ce patrimoine ? Disposerez-vous des moyens suffisants pour mettre en application cette volonté ?

Max Brisson, Marie-Pierre Monier et moi-même avons produit un rapport dressant le bilan des mesures éducatives du précédent quinquennat. Nous avons relevé un déficit de connaissance des attendus pour les études supérieures, conduisant à une mauvaise orientation de nombreux lycéens. Quels outils favoriseraient une meilleure orientation ?

Enfin, la délégation aux droits des femmes du Sénat a produit un rapport sur les femmes et la ruralité ; il préconise, afin de faciliter l'accès de tous aux études supérieures, de décentraliser les deux premières années universitaires dans chaque département.

M. Michel Savin. – La pratique sportive a de nombreux bénéfices, mais beaucoup d'étudiants ne pratiquent aucune activité physique. Depuis la pandémie, on observe une explosion du nombre de jeunes souffrant de graves troubles psychologiques. Comment entendez-vous répondre à cette situation ? Seriez-vous favorable à une pratique obligatoire du sport par les étudiants ? Le parc des infrastructures sportives universitaires est très vieillissant : comment aider les universités à les entretenir ?

Nous honorions ce matin au Sénat nos athlètes olympiques et paralympiques. De nombreux sportifs de haut niveau connaissent des difficultés à suivre un parcours scolaire et universitaire. Des parcours spécifiques dans certains établissements, mais restent suspendus aux ambitions de leurs dirigeants. Comment généraliser l'accompagnement de ces sportifs soucieux d'accomplir leur rêve tout en préparant leur avenir professionnel ?

Mme Monique de Marco. – Notre mission d'information sur les conditions de la vie étudiante a souligné le manque d'offre de logement pour les étudiants et la faible capacité d'accueil des résidences étudiantes. Mme Vidal avait annoncé un plan de construction de 60 000 logements, mais il est loin d'être rempli. Il est impératif de relancer cette dynamique. Par ailleurs, certaines résidences ne peuvent être comptabilisées comme logement social aux termes de la loi SRU, dissuadant certaines communes d'octroyer des permis de construire pour leur construction ou leur rénovation, notamment dans l'agglomération bordelaise. Comment résoudre ce problème urgent ?

M. Laurent Lafon, président. – On connaît depuis plusieurs années une poussée démographique du nombre d'étudiants. Comment se présente la rentrée 2022 ? Combien y aura-t-il d'étudiants supplémentaires à accueillir et quelles filières pourront en accueillir davantage ?

Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Les moyens financiers sont assurément le nerf de la guerre. Tous nos projets – logement, équipements sportifs, bourses, augmentation des capacités d'accueil, recherche... – devront être priorisés. Pour être réaliste, il faudra faire des choix, mais aussi trouver des manières de remplir les objectifs avec des moyens moindres, en jouant sur plusieurs tableaux. Nos ambitions ne pourront être atteintes uniquement avec les moyens que l'on demandera à Bercy, qui a ses propres responsabilités, desquelles nous sommes solidaires au sein du Gouvernement. Nous convenons de l'énormité des besoins, pour notre jeunesse et pour la recherche et l'innovation ; reste à s'accorder sur des solutions. Être responsable ne veut pas forcément dire qu'il faut tirer des traits sur tout ; il faut plutôt essayer d'atteindre certains objectifs de manière interministérielle, ou avec les collectivités. On peut aussi

collaborer avec le secteur privé, mais en délimitant bien le cœur de mission de nos universités publiques.

Monsieur Savin, à deux ans des Jeux, le sport est effectivement crucial, mais je doute que le rendre obligatoire soit compatible avec l'autonomie des enseignements d'enseignement supérieur et de recherche, d'autant que le décideur doit en général être le payeur : je ne suis pas sûre de disposer rapidement des moyens nécessaires. En revanche, il faut inciter fortement à la pratique du sport ; la CVEC représente de ce point de vue une importante source de financement. J'y travaille avec Mme Oudéa-Castéra, ainsi qu'à l'accompagnement des sportifs de haut niveau et des athlètes olympiques : nous travaillons notamment au développement des campus connectés, très utiles pour des athlètes amenés à beaucoup se déplacer ; grâce à l'enseignement à distance, ils gardent un lien avec l'établissement, quitte à mettre un ou deux ans de plus à acquérir leur diplôme.

Quant aux équipements sportifs universitaires, comme pour la restauration, on ne pourra pas garantir un accès à tous les étudiants de tous les campus à des équipements spécifiques. Il faut aider les établissements à nouer des liens avec les collectivités pour l'utilisation de leurs équipements sportifs ; j'entends me déplacer dans les régions pour contribuer à de tels rapprochements, dans des territoires très divers.

Concernant la hausse de la facture énergétique, l'aide exceptionnelle de solidarité de 100 euros qui sera versée à la rentrée aux boursiers et aux bénéficiaires de l'APL ne porte pas que sur les dépenses alimentaires, pour lesquelles ils auront toujours accès au ticket-repas à 1 euro, qui peut leur faire économiser encore jusqu'à 100 euros par mois ; ils pourront donc utiliser ce chèque pour faire face aux surcoûts de logement.

Les attendus pour réussite des étudiants sont une vaste question : il faut mener un vaste travail autour du premier cycle et du lien avec les lycées. Pour les formations professionnalisantes de trois ans, il faut aussi accompagner la sortie et maintenir un lien avec la formation professionnelle, tout au long de la vie. Ne pas avoir de master en cinq ans, ce ne doit pas être grave ! L'important est de permettre l'évolution des compétences et la validation des acquis professionnels. Le parcours vers un projet professionnel ne doit pas forcément être linéaire.

Environ la moitié des 60 000 logements étudiants lancés a été réalisée ; ce plan doit continuer. Quant à la problématique de la qualification du logement étudiant en logement social, nous devons y travailler globalement, afin d'obtenir les permis de construire. Les Crous ont pour politique de finir les rénovations de logement, on doit les y aider.

Madame de La Provôté, vous avez bien résumé l'état de la réforme des études de santé. Concernant le poids excessif des oraux, des consignes très fortes ont été données pour l'année qui vient : nous incitons les établissements à donner aux oraux un poids de 30 % dans la note finale. La conférence des doyens de médecine soutient fortement cette cible, il y a eu une prise de conscience des problèmes que vous avez relevés. Un autre travail est mené sur la bascule des places non pourvues entre PASS et LAS ; nous attendons un avis du Conseil d'État sur ce point. Nous allons aussi travailler sur le problème des mineures et des majeures homogènes. Même avant la réforme, il n'y avait pas de programme homogène entre universités, même si le concours était le même. Cette année, on devrait avoir des retours sur la deuxième année de LAS et l'intégration des étudiants. Des progrès sont indispensables, il faudra dresser un bilan exhaustif de la réforme pour l'appréhender de façon systémique et non thématique.

J'en profite pour répondre sur le nombre de places et sur les problématiques liées aux médecins et aux chefs de clinique. Je vois prochainement le ministre de la santé, davantage concerné par certains de ces enjeux.

Les places supplémentaires ne peuvent pas être créées qu'en PASS et en LAS mais doivent aussi l'être en deuxième année. D'ailleurs, il n'y a pas que la médecine : pharmacie et maïeutiques sont aussi concernées, avec un vrai problème d'intégration des étudiants.

N'oublions pas non plus l'atterrissage de la réforme du deuxième cycle, avec un passage intensif entre le contrôle continu, les examens cliniques objectifs et structurés (ECOS) et les oraux, qui mobilisent énormément les médecins et les professeurs des universités – praticiens hospitaliers (PU-PH). L'augmentation du nombre de places trouve là un problème pour suivre cette réforme. L'achèvement de celle-ci est nécessaire avant de songer au *numerus apertus*, auquel la Conférence des doyens de médecine y réfléchit. Les stages de terrain sont une raison de la très haute qualité de nos études de santé, mais constituent aussi un entonnoir à l'augmentation du nombre des étudiants.

Sur les études de kinésithérapie, qui vont au-delà de notre ressort, il y a deux types d'écoles : celles qui sont conventionnées avec les universités, et celles qui sont en format sanitaire et social. Je ne vais pas m'avancer sur ce sujet, faute d'une vision globale, mais nous devons y travailler avec les régions et le ministère de la santé. Il en va de même pour les instituts de formation en soins infirmiers (IFSI).

J'ai bien conscience que je serai là au plus tard jusqu'en 2027, et que la LPR court jusqu'en 2030. L'accélération de la LPR consisterait à lui faire produire tous ses effets dès 2027. Or les trois dernières années représentent trois fois 600 millions d'euros ; c'est beaucoup. Je reviendrai vers vous avec la réactualisation, si possible dès le budget 2024, pour évaluer la faisabilité de cette accélération.

Sur les doctorants, les efforts consentis sont notables. Yan Chantrel l'a fait remarquer, les augmentations de salaire des doctorants sont échelonnées, et traitent le flux et non le stock. Cela ne suffit donc pas, j'en suis consciente. Nous évaluons le coût du traitement du stock, qui est sans doute important. Nous savons que nos doctorants en ont besoin.

Je reviens à la dévolution. Je suis contre la fusion du MESR et du ministère de l'éducation nationale : nous n'avons pas la même culture. J'en veux pour preuve la différence de statut entre un élève et un étudiant. L'université est autonome et, contrairement au lycée, gère la recherche, l'innovation et l'international. Je défends depuis longtemps et défendrai un MESR de plein exercice.

En revanche, sur la vision globale des universités, j'assume leur différenciation, sans considérer que certaines sont plus importantes que d'autres. Encourageons-la, pour avoir des universités puissantes quelles que soient leur taille et leur niche sur chaque territoire.

Sur les palmarès mondiaux et le classement de Shanghai, que vous avez évoqués, tout n'est pas noir et blanc. Réjouissons-nous quand la France est reconnue, au-delà des critiques qu'on peut formuler contre critères de ces classements. Il est d'ailleurs plus facile de critiquer lorsqu'on a de bons résultats. Le fait que nos universités soient plus visibles, ce que permet ce classement est une bonne chose à prendre, et la force du top 20 est autrement plus grande que celle du top 500. Défendre une évaluation qualitative plutôt que quantitative,

quand on a montré qu'on ne le faisait pas par pur intérêt mais pour des questions de valeurs, a nettement plus de poids au niveau national et surtout international.

En matière de recherche, la transition écologique est une priorité : s'il faut faire des choix, nous les ferons. Nous avons fait une annonce avant-hier sur les programmes thématiques de recherche : une grosse partie des 600 millions d'euros iront à des programmes aux thématiques environnementales. J'ai choisi de me rendre à Montpellier pour souligner cette orientation.

Concernant le HCERS, on est parvenu à une amélioration de l'évaluation des laboratoires : la visite est rétablie, les tableaux sont simplifiés. On doit plus se concentrer sur l'aspect qualitatif de la recherche que sur son aspect quantitatif. Cette évaluation se fera plutôt *a posteriori*, nous réfléchirons plus avant aux critères avec le HCERS.

Quant à la cartographie des finances des universités, on commencera par faire celle du ministère ! Cela entre dans notre conception du pilotage. Ensuite, la cartographie des établissements nous permettra de développer une meilleure compréhension de la distribution de l'argent. Il faut améliorer les relais territoriaux, mieux travailler avec les recteurs de région.

Quant aux frais d'inscription, ce qu'a dit le Président de la République était suffisamment flou, ce qui m'arrange ! Une hausse ne suffira pas à régler les problèmes. J'ai étudié les modèles économiques des universités des pays du nord, qui ont essayé une telle hausse et en sont revenus. Il faut parler des ressources propres des établissements, mais je reste profondément attachée à l'accès aux universités publiques. Nous ne sommes pas prêts à garantir un tel accès, par l'augmentation des bourses, en cas d'augmentation des frais d'inscription. D'autres solutions sont possibles. Tout en préservant l'accès aux diplômes nationaux, on peut encourager le développement de diplômes universitaires.

La rentrée universitaire sera difficile ; il faut surveiller l'équilibre du nombre de places offertes pour que les étudiants trouvent leur place dans Parcoursup ou en master. L'année dernière, en septembre, 230 étudiants restaient sans affectation à la fin de Parcoursup, soit un nombre suffisamment faible pour apporter une solution individuelle à chaque dossier. Nous travaillons à cette rentrée et nous en ferons le bilan l'année prochaine.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour ce tour d'horizon très complet. Nous avons apprécié la franchise et la précision de vos réponses.

La réunion est close à 18 h 55.

COMMISSION DES FINANCES

Vendredi 8 juillet 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 20.

Accueil d'un nouveau commissaire

M. Claude Raynal, président. – Je souhaite la bienvenue dans notre commission à notre collègue Daniel Breuiller, sénateur du Val-de-Marne, qui succède ainsi à notre collègue Sophie Taillé-Polian, élue députée.

- Présidence de M. Claude Raynal, président puis de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et projet de loi de finances rectificative pour 2022 - Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons ce matin M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics, pour évoquer devant nous – oserais-je dire : enfin ! – le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et, surtout, le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022, présenté hier après-midi en conseil des ministres. Je félicite M. Le Maire pour sa reconduction dans des fonctions étendues et souhaite la bienvenue à M. Gabriel Attal, qui s'exprimera pour la première fois devant nous dans ses nouvelles fonctions. Je forme le vœu que cette audition soit le début d'échanges utiles et fructueux entre notre commission et le Gouvernement.

Comme vous le savez, notre commission regrette que le Gouvernement n'ait pas présenté le projet de loi de règlement dans les délais prescrits par la loi organique, c'est-à-dire avant le 1^{er} juin. Ce n'est certes pas la première fois que cela arrive en période pré-électorale, mais nous aurions pu espérer qu'il en soit autrement d'un gouvernement en continuation. Il aurait été pourtant nécessaire de faire dès le mois de mai un bilan de l'exécution budgétaire avec l'appui de la Cour des comptes.

Alors que le Gouvernement n'a cessé, à juste titre et encore tout récemment lors du toilettage de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), d'inviter les parlementaires à se pencher davantage sur les résultats de la gestion publique, et que le Sénat y était prêt, nous serons contraints de réaliser cette année un examen des comptes particulièrement expéditif.

Cela est d'autant plus regrettable que nous devons examiner, également dans des délais très contraints, un important projet de loi de finances rectificative, qui bouleverse les équilibres du budget de l'État en 2022. Il acte en effet une forte révision à la baisse de nos prévisions de croissance, de 4 % à 2,5 %, et prévoit une augmentation de dépenses à hauteur de 44,2 milliards d'euros, dont 20 milliards d'euros de mesures nouvelles pour le pouvoir d'achat afin de contrecarrer les effets de l'inflation. Les estimations de recettes sont certes en hausse, mais pas suffisamment pour compenser ces dépenses nouvelles, ajoutées à des reports de crédits de 2021 qui viendront aggraver le déficit.

Vous avez estimé dans la presse que ces recettes supplémentaires sont « la démonstration qu'une politique tournée vers les baisses d'impôts et le travail produit de la richesse et du financement pour la protection des Français ». Selon moi, il s'agit surtout d'un effet de rattrapage qui n'est pas durable. Aussi, pensez-vous que l'approfondissement des baisses d'impôts, que j'ai pu qualifier de « désarmement fiscal », reste soutenable à l'heure où les conséquences de la guerre en Ukraine et les impératifs de transition énergétique et de soutien au pouvoir d'achat nécessitent un important soutien public ?

Ensuite, concernant l'articulation de vos propositions avec le redressement des finances publiques, alors que la crise sanitaire a marqué l'avènement du « quoi qu'il en coûte », vous avez annoncé récemment que la France avait atteint sa « cote d'alerte » sur les finances publiques. Cependant, ce PLFR sera encore pour l'essentiel financé par la dette : comment résoudre cette contradiction ? Quels leviers comptez-vous utiliser, au moment où la croissance pour les années 2023 et 2024 n'apparaît pas assurée ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. – Je tiens à vous dire le plaisir que j'ai à retrouver votre commission des finances. Nous vous devons une excuse sur le retard de la présentation du projet de loi, lié aux événements politiques actuels.

Nous sommes au cœur du pic inflationniste, qui a commencé à l'automne dernier dans la vigueur de la reprise post-covid. Nous avons été les premiers en Europe à y répondre, avec le plafonnement de la hausse du prix de l'électricité à 4 % et le gel du prix du gaz, qui représentent une dépense de 20 milliards d'euros à ce jour. Nous avons de ce fait l'inflation la plus faible de la zone euro, car nous l'avons anticipée et avons protégé nos compatriotes avec ce dispositif unique en Europe. Sans cette action, les Français auraient vu leur facture de gaz augmenter de 50 %, et celle d'électricité de 35 %.

Cette inflation s'accélère désormais, pour des raisons conjoncturelles, dont la guerre en Ukraine, mais aussi structurelles avec les difficultés d'approvisionnement des chaînes de production, la fermeture du marché chinois et l'accélération de la transition écologique. Ce pic inflationniste devrait durer jusqu'à la fin l'année 2022 au moins, et nous anticipons une décrue durant l'année 2023, à la fin de laquelle nous reviendrons à un niveau d'inflation plus bas qu'aujourd'hui mais structurellement plus élevé que celui auquel nous étions habitués. Soyons modestes dans nos prévisions : il ne s'agit que de notre scénario central, mais les événements géopolitiques, dont la situation en Ukraine et les conditions d'approvisionnement en hydrocarbures, pourraient largement changer nos prévisions.

Dès lors que l'inflation s'accroît, il est légitime et juste de protéger encore mieux nos compatriotes, ce que nous entendons faire avec les mesures contenues dans les textes qui seront soumis à votre examen. Nous suivons trois principes politiques.

Le premier est l'efficacité : le bouclier énergétique a permis de maîtriser l'inflation, nous le maintiendrons intégralement jusqu'à la fin de l'année 2022. Le plafonnement de l'augmentation des tarifs de l'électricité à 4 %, promis par le Président de la République, sera également maintenu jusqu'à la fin de l'année. Il en va de même pour le gel des prix du gaz. Je le redis : il n'y aura pas de rattrapage. Toute nouvelle augmentation des prix en 2022 sera bien sûr prise en compte dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, mais elle ne figurera pas sur la facture du consommateur. L'effet du bouclier énergétique est vertueux : il nous permet de ne pas atteindre les 10 ou 11 % d'inflation observés dans la zone euro, voire les 20 % parfois constatés hors zone euro. Nous avons pris cette décision en responsabilité : elle s'est avérée coûteuse, mais efficace.

Le deuxième principe est celui de la justice : il faut protéger ceux qui en ont le plus besoin, par exemple un retraité qui ne peut plus augmenter ses revenus. La revalorisation et l'indexation sur l'inflation des retraites, la revalorisation du point d'indice et celle des minima sociaux sont donc légitimes, tout comme celle des allocations familiales, car les familles supportent une grande partie du coût de l'inflation, notamment avec les dépenses d'alimentation.

Enfin, le troisième point est pour moi une ligne rouge forte : il s'agit des finances publiques. Ce paquet n'est pas financé par la dette : j'en veux pour preuve que nous avons prévu d'émettre 260 milliards d'euros de dette en 2022, et que nous n'irons pas au-delà. Nous le financerons avec les recettes fiscales exceptionnelles liées à la vigueur de la reprise et aux créations d'emplois, fruit de notre politique, avec, par exemple, un rendement plus élevé que prévu de l'impôt sur les sociétés. Les recettes sociales et celles qui proviennent de l'impôt sur le revenu représentent 20 milliards d'euros supplémentaires. Ces recettes, vous l'avez dit, sont exceptionnelles : nous les utilisons pour un financement exceptionnel lui aussi, et non des dépenses ou pertes de recettes durables comme une baisse de la TVA.

Il y a à cela deux exceptions, que nous revendiquons avec Gabriel Attal...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est tout et son contraire !

M. Bruno Le Maire, ministre. – Pas du tout ! Les Républicains proposent à la fois de rétablir les finances publiques et de dépenser 50 milliards d'euros sur l'essence : voilà un exemple de tout et son contraire. Je ne parle bien sûr pas des sénateurs : j'ai ainsi repris à mon compte, hier à l'Assemblée nationale et ce matin sur France Info, les propos responsables de Mme Christine Lavarde.

Ces exceptions sont la contribution à l'audiovisuel public et, j'y tiens, les impôts de production. En effet, il faut accélérer notre réindustrialisation, et la baisse de ces impôts est réclamée par tous les industriels, de l'automobile aux semi-conducteurs. Je préfère des usines qui ouvrent en France qu'en Allemagne, et on ne pourra pas le faire alors que nos impôts de production sont sept fois plus élevés. Une baisse d'impôt est d'ailleurs plus rentable, y compris en matière de finances publiques, si elle aboutit à un investissement dans l'industrie.

Nous proposons 20 milliards d'euros de mesures supplémentaires dans le paquet pouvoir d'achat, dont la revalorisation des retraites, du point d'indice et des allocations. Trois mesures visent en outre les dépenses contraintes les plus importantes de nos compatriotes. La première concerne les loyers : nous sommes parvenus à un compromis avec les acteurs du logement social, les bailleurs privés, les locataires et les propriétaires : ni gel des loyers empêchant la construction ni hausse correspondant à l'inflation, qui aurait abouti à une

appréciation de 6 % insupportable pour les plus modestes, mais une augmentation plafonnée à 3,5 % sur un an, entre le 1^{er} octobre 2022 et le 1^{er} octobre 2023.

La deuxième est l'indemnité carburant. Nous souhaitons passer d'un dispositif général et coûteux à un autre plus ciblé, plus économe et plus juste. Je revendique le choix politique d'aider en priorité ceux qui travaillent, y compris les alternants et ceux qui sont en recherche d'emploi *via* Pôle emploi. La compensation de 18 centimes passera à 12 centimes en octobre, 6 centimes en novembre et disparaîtra en décembre 2022. Tous les utilisateurs pourront déclarer l'utilisation de leur véhicule pour travailler sur le site de la direction générale des finances publiques (DGFIP), avec des contrôles aléatoires, et les personnes concernées toucheront de 100 à 300 euros selon leur revenu. Cela devra concerner toutes les personnes travaillant jusqu'au cinquième décile, soit un revenu de 1 260 euros nets par mois pour une personne seule. On peut débattre des seuils.

Ensuite, le troisième poste de dépense le plus important étant l'alimentation, nous allons mettre en place à la rentrée un chèque alimentaire de 100 euros, plus 50 euros par enfant.

Enfin, nous revaloriserons la prime activité de 4 % et baisserons les cotisations sociales des indépendants, en application d'une promesse formulée par le Président de la République à l'Union des entreprises de proximité (U2P) il y a quelques mois. Nous mettrons aussi en place une prime allant jusqu'à 6 000 euros pour les entreprises disposant d'un accord d'intéressement, dont la création sera simplifiée.

Je conclus sur deux éléments. Le premier porte sur les finances publiques : tout n'est pas financièrement possible. Nous pouvons échanger sur des mesures et réorienter des crédits, mais ajouter des milliards aux milliards ne fera que plomber nos comptes publics. Je suis garant d'une trajectoire : déficit public de 6,5 % du PIB en 2021, 5 % en 2022 et 3 % en 2027. Tout dérapage en 2022 rendrait cet objectif final inatteignable et je m'y refuse.

Second élément, le fardeau doit être équitablement partagé. L'État a beaucoup contribué, certaines entreprises comme celles des secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, ont aussi commencé à le faire. Cependant, toutes les entreprises qui le peuvent doivent augmenter les rémunérations des salariés par tous les moyens dont elles disposent, que ce soit par des primes, l'intéressement ou la participation.

M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. – Cette audition porte sur le PLFR, mais aussi sur le projet de loi de règlement du budget 2021, que je vais vous présenter.

L'exécution budgétaire 2021 est celle de la protection des agents économiques, de la relance de l'activité et de la maîtrise des comptes, qui ont été nos priorités dans un contexte particulier de reprise et de surchauffe : avec 6,8 % de croissance, nous faisons mieux que la moyenne de la zone euro avec 1,4 point de plus.

Cela témoigne des moyens mis en œuvre pour protéger entreprises et ménages, notamment les plus fragiles. Nous avons tout fait pour ne pas ajouter la vulnérabilité financière à la vulnérabilité sanitaire. Je pense aux 3,8 milliards d'euros mobilisés pour verser l'indemnité inflation de 100 euros à 38 millions de Français, ou encore aux 600 millions

d'euros ayant permis de verser un chèque énergie à 5,6 millions de foyers modestes avant les fêtes de fin d'année.

Durant ces mois de *stop and go* pandémique, nous avons constamment adapté les dispositifs de protection des entreprises, comme l'activité partielle, dont ont bénéficié 3,5 millions de salariés. Ainsi, 34 milliards d'euros ont été déployés en 2021 dans le cadre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », pour permettre aux entreprises de tenir le choc, d'investir et d'embaucher. Avec 72 milliards d'euros déjà engagés sur les 100 prévus au titre du plan de relance, nous avons aussi agi vite et fort en faveur de la transition énergétique, de l'industrie et de l'insertion professionnelle. Ainsi, 4 millions de jeunes se sont engagés dans le dispositif « 1 jeune 1 solution » en 2021.

Le déficit est passé de 8,9 % du PIB en 2020 à 6,4 % en 2021, et nous visons 5 % pour 2022. La dette s'établit à 112,5 % du PIB fin décembre, soit deux points de moins en un an. Le solde budgétaire de l'État s'est amélioré de 7,3 milliards d'euros pour s'établir à 170,7 milliards d'euros en comptabilité budgétaire, avec 37 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires grâce à la dynamique de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et de l'impôt sur le revenu.

L'année 2021 est donc l'an I de la remise en ordre des comptes publics post-covid. Nous continuerons en 2022. Je rappelle que le PLFR s'inscrit dans un paquet global : il s'articule avec le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, mais aussi avec des mesures réglementaires, comme le décret adopté hier en conseil des ministres augmentant le point d'indice des fonctionnaires.

Au-delà, ce PLFR tient aussi compte du marché de l'énergie. Ainsi, le texte entérine le déplafonnement de certains contrats de fourniture d'énergie renouvelable passés entre 2016 et 2019 pour tenir compte de la hausse récente des prix de l'électricité et donc permettre à l'État de percevoir la totalité des sommes dues par les fournisseurs, soit un gain de 2,4 milliards d'euros sur l'année 2022.

Ce texte remet aussi sur les rails la généralisation de la facturation électronique, qui devrait permettre un gain annuel de 4,5 milliards d'euros pour les entreprises grâce à la simplification administrative, mais aussi générer des rentrées fiscales car cela facilitera la lutte contre la fraude à la TVA.

Enfin ce PLFR prolonge les prêts garantis par l'État (PGE) accordés en soutien à la trésorerie des acteurs économiques affectés par le conflit en Ukraine. Il prévoit aussi 1,5 milliard d'euros de soutien aux entreprises énérgo-intensives, c'est-à-dire celles dont plus de 3 % du chiffre d'affaires est consacré à des dépenses d'électricité ou de gaz. En effet, leur facture a été doublée par rapport à 2021 et elles s'en trouvent fragilisées. Les demandes sur le site de la DGFIP sont ouvertes depuis le début de la semaine.

En outre, 315 millions d'euros permettront à l'Agence française de développement (AFD) d'aider l'Ukraine, à hauteur de 300 millions d'euros, et la Moldavie, à hauteur de 15 millions d'euros. Cela s'ajoute au décret d'avance du 7 avril 2022, ratifié par ce PLFR et qui avait déjà ouvert 400 millions d'euros d'aides pour financer l'accueil des réfugiés ukrainiens, avec l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) et l'ouverture de centres d'hébergement.

Par ailleurs, ce PLFR ouvre des crédits pour l'apprentissage, avec 1,8 milliard d'euros pour France compétences et 750 millions d'euros pour les primes d'apprentissage. Cette politique publique de l'apprentissage est d'ailleurs une réussite, puisque nous sommes passés de 300 000 à 700 000 apprentis entre 2017 et 2022.

De plus, 2 milliards d'euros sont aussi prévus au titre de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles au vu des incertitudes économiques, rappelées par Bruno Le Maire, liées à la situation internationale.

Enfin, 500 millions d'euros sont consacrés à l'agriculture, pour soutenir les forces vives qui nourrissent la France et qui ont subi divers aléas.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je m'associe aux propos du président vous souhaitant la bienvenue, aussi bien au ministre Bruno Le Maire, dans la continuité de son action, qu'à Gabriel Attal. Vous savez que notre assemblée a pour habitude de travailler avec sérieux et de faire preuve d'une grande vigilance.

Comme vous, nous allons nous mettre rapidement au travail, dès lors que nous disposons - enfin ! - des éléments que nous attendions depuis un long moment. Je comprends à cet égard que la Première ministre veillera à améliorer les habitudes d'hier – vous serez toujours les bienvenus dans cette maison, messieurs les ministres !

Vous avez retenu dans votre scénario central une hypothèse d'inflation de 5 % pour l'année 2022, alors que l'Insee prévoit 5,6 %. Qu'est-ce qui motive ce choix ? À quel coût pour nos finances publiques ce différentiel correspond-il ? Je me réjouis d'entendre votre attachement au redressement des comptes, monsieur le ministre Bruno Le Maire, mais avec les effets sur les obligations indexées ou les mesures de soutien aux ménages, ce chiffre n'est pas neutre.

Vous répétez à l'envi depuis quelque temps – un peu comme un aveu – que la cote d'alerte est atteinte pour les finances publiques. Si je comprends bien, lorsqu'elle est atteinte, elle est dépassée... Vous avez affirmé hier devant la commission des finances de l'Assemblée nationale la nécessité, dans l'état actuel, de compter chaque euro, rappelant qu'il fallait tenir compte du fait que les conditions de financement ont changé. Mais je n'ai pas le sentiment que ce PLFR reflète ces propos ! Il ouvre en effet des crédits nouveaux sur une centaine de programmes du budget général, pour un total de plus de 47 milliards d'euros en montant brut, et il n'en annule que sur un seul programme, celui correspondant à la charge d'intérêt de SNCF Réseau – pour 9 millions d'euros. Certes, il s'agit en partie de rétablir les crédits annulés dans le cadre du décret d'avance pour financer la remise de 18 centimes en avril dernier. Mais cela signifie-t-il aussi que vous n'avez pas pu identifier un seul programme du budget général, en dehors de celui que je viens de mentionner, sur lequel des crédits auraient pu être annulés, de manière à compenser au moins partiellement les ouvertures de crédits nécessaires sur d'autres dispositifs ?

Quelque 12 milliards d'euros sont prévus pour les participations financières de l'État. La Première ministre, dans sa déclaration de politique générale, a annoncé son intention que l'État détienne 100 % du capital d'EDF. Vous avez indiqué hier devant nos collègues députés que les 12 milliards d'euros correspondaient à l'acquisition des actions manquantes d'EDF, ainsi qu'à d'autres opérations éventuelles. Quel est le montant exact prévu pour l'opération liée à EDF ? Selon quels critères des participations financières pourront-elles être envisagées pour d'autres opérations ?

Je voudrais évoquer également la suppression, confirmée dès 2022, de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), que vous présentez comme une mesure de pouvoir d'achat, ce qu'il convient de relativiser si l'on regarde le gain réel pour les ménages concernés et si l'on pense que près de 5 millions de foyers sont d'ores et déjà exonérés du paiement de cette contribution.

Cette suppression était largement anticipée, mais s'effectue dans un certain manque de transparence : le Gouvernement s'était engagé en 2019 à présenter un rapport au Parlement sur l'avenir de ce prélèvement, mais ce document n'a jamais été publié. En octobre dernier, une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles devait rendre des conclusions : nous n'avons pas davantage été informés. Vous parlez de transparence : il est toujours mieux, en effet, de travailler en bonne intelligence et en portant les chiffres à la connaissance de nos assemblées. Nous avons le sentiment, sur ce sujet, d'une politique du fait accompli. Je vous reconnais le courage de vous attaquer à la modernisation du secteur de l'audiovisuel public ; mais comment allez-vous procéder pour 2023 ? Plutôt que de supprimer des ressources sans donner de choix alternatif, il eût été préférable d'agir progressivement, en concertation avec les deux assemblées.

Enfin, 4,6 milliards d'euros sont prévus dans ce texte pour la mise en place d'un dispositif de soutien aux travailleurs qui disposent d'un véhicule, à hauteur de 2 milliards d'euros, et la prolongation de la remise sur le prix des carburants à la pompe, pour 2,6 milliards d'euros. Le dossier de presse comporte des précisions sur le ciblage du dispositif, notamment en faveur des actifs, et de ceux qui font les plus longs trajets, pour remplacer la remise actuelle. Pouvez-vous nous donner des précisions supplémentaires sur ce ciblage ? Vous avez évoqué un certain nombre de catégories, l'on pourrait aussi penser aux retraités qui, dans certains territoires ruraux, ne disposent pas d'alternative à la voiture. Vous indiquez depuis hier que les parlementaires pourront faire part de leurs volontés pour déplacer, si besoin, le curseur entre les catégories de bénéficiaires. Dans quelle mesure ? Le texte ne prévoit que des crédits budgétaires, et vous savez bien que nous sommes contraints par la recevabilité financière de nos amendements ! Si nous ne disposons pas de vraies marges de manœuvre, ce ne sera que du bavardage – cela me conduit à m'interroger sur la sincérité de votre volonté de dialogue et d'ouverture.

M. Claude Raynal, président. – Pour les questions suivantes, chacun disposera d'un temps de parole d'une minute et demie.

M. Vincent Delahaye. – Ce temps ne fait que se réduire !

M. Claude Raynal, président. – J'essaie de respecter les contraintes de chacun.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Merci pour vos questions, monsieur le rapporteur général ; je suis moi aussi très heureux de continuer avec vous pour les années qui viennent.

Nous avons retenu une hypothèse d'inflation de 5 %, quand l'Insee parle de 5,6 %. C'est tout simplement parce que nous avons une évaluation différente de l'évolution du prix du baril : l'Insee prend pour hypothèse un baril à 120 dollars, et nous à 114. Aujourd'hui, le baril est à 108 dollars.

Nous continuerons évidemment à suivre ces questions de près, mais je pense que notre hypothèse est raisonnable et correspond à la situation du marché.

La charge de la dette est la raison principale pour laquelle j'ai dit que nous avons atteint la cote d'alerte. Je revendique le « quoi qu'il en coûte », qui nous a permis d'éviter un dérapage de la dette, car il eût été plus coûteux d'indemniser des chômeurs qu'il ne l'a été de protéger les entreprises. Mais nous l'avons mis en place avec des taux d'intérêt nuls, voire négatifs. Cette situation a radicalement changé, et une partie de la dette française est indexée sur l'inflation. Nous ne pouvons donc plus continuer comme cela : ce n'est pas possible, et cela ne serait pas responsable. Je rappelle qu'un point d'inflation supplémentaire entraîne 5 milliards d'euros de charges en plus pour l'État, puisque 10 % de notre dette est indexée sur l'inflation. Je rappelle aussi que, sur cette partie de la dette qui est indexée sur l'inflation, les deux tiers sont indexés sur le niveau d'inflation moyen de la zone euro, qui est très supérieur au niveau d'inflation en France. C'est ce qui nous conduit à inscrire 12 milliards d'euros supplémentaires de charges de la dette. Et c'est ce qui doit nous conduire à faire preuve d'un grand sens des responsabilités et à faire des économies.

La première méthode, de loin la plus efficace, pour rétablir les finances publiques est d'atteindre le plein emploi, ce qui suppose de prendre des décisions structurelles, comme la réforme des retraites et de l'assurance chômage, mais aussi une réduction de certaines dépenses – pour cela, je vous donne rendez-vous au moment du débat sur le projet de loi de finances pour 2023. Selon la méthode qu'a définie la Première ministre, il est important que nous puissions travailler tous ensemble à identifier les gisements de dépenses publiques qui pourraient être réduites dans les années qui viennent, pour nous permettre de tenir notre engagement de réduire le déficit à moins de 3 % du PIB. Cette trajectoire doit être tenue, pour notre indépendance nationale. Elle ne peut l'être que s'il n'y a pas de dérapage en 2022 et que nous arrivons à créer le plein emploi dans notre pays, à engager des réformes de structure et à identifier un certain nombre de dépenses à réduire.

Sur les participations de l'État, j'ai peur de vous décevoir : comme il s'agit d'une opération en cours, je ne peux pas vous préciser le montant qui sera consacré à la nationalisation d'EDF. Il pourra y avoir d'autres opérations sur les titres de l'État si nécessaire, en fonction de l'évolution de la situation économique des entreprises que nous n'avons pas laissé tomber depuis le début de la crise, et que nous ne laisserons jamais tomber.

Sur le soutien aux travailleurs, je redis que les paramètres peuvent être discutés dès aujourd'hui pour améliorer le dispositif. Pour l'instant, il est réservé aux personnes qui travaillent : indépendants, salariés, fonctionnaires, alternants... Pour les trois premiers déciles, l'aide sera de 200 euros ; pour les deux suivants, de 100 euros, avec une majoration de 50 % si le lieu de travail est particulièrement éloigné du domicile. Faut-il aller plus loin, ou concentrer davantage cet effort ? Ce débat sera particulièrement utile pour que nous puissions améliorer ensemble ce dispositif.

Enfin, nous avons fait un choix politique, celui d'indexer les retraites : nous les augmentons de 4 %, et nous concentrons l'effort concernant les déplacements sur les personnes qui travaillent. Cette politique peut être discutée, mais c'est le choix que nous proposons aux parlementaires.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Le rapporteur général a évoqué les annulations de crédits : ce texte a principalement pour objet d'ouvrir des crédits, pour répondre à l'inflation. Compte tenu des aléas majeurs que fait toujours peser la situation géopolitique et économique internationale, c'est principalement dans le PLFR de fin de gestion que des annulations de crédit pourront éventuellement être effectuées.

Sur la CAP, il y aura un vrai débat parlementaire, qui devra porter sur la manière de compenser et d'apporter aux sociétés de l'audiovisuel public les garanties attendues. Quant aux rapports que vous évoquez, je vais me renseigner sur les raisons pour lesquelles ils ne vous ont pas été communiqués. En fait, il y a eu énormément de travaux sur le sujet, et notamment un très bon rapport de MM. Karoutchi et Hugonet.

M. Roger Karoutchi. – Merci !

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Nous avons pris l'engagement, dans le cadre de la campagne présidentielle, de supprimer cet impôt, parce qu'il n'est pas très juste : tout le monde paye la même chose. Et, quand on prend des mesures, les Français nous demandent souvent ce qu'ils en verront, eux-mêmes, concrètement. Pour le coup, c'est très clair : si le Parlement adopte cette mesure, ils ne payeront pas leur CAP à l'automne.

Dans le projet de loi figurent deux garanties importantes : la création d'une mission budgétaire spécifique, et le fait que la subvention aux sociétés de l'audiovisuel public sera versée intégralement dans un délai d'un mois à compter de l'ouverture de la gestion, et non plus mensualisée.

Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, nous serons capables de donner aux sociétés de l'audiovisuel public de la visibilité sur leur budget pour le quinquennat, et les contrats d'objectifs et de moyens devront être pleinement déployés.

M. Jérôme Bascher. – Rexecode dit dans un rapport publié le 5 juillet que, pour endiguer le déficit public, il faut commencer par retenir des hypothèses économiques prudentes. Monsieur le ministre de l'Économie, ici, à la commission des finances, c'est dès le printemps 2021 que nous avons dit que l'inflation augmentait. D'ailleurs, si vous regardez la courbe en glissement, vous verrez que sa pente est restée la même. Il fallait écouter le Sénat !

M. le ministre du budget nous dit que, pour le rebond de croissance en 2021, nous avons fait mieux que les autres. Certes, mais nous avons fait pire en 2020 ! Finalement, c'est fin 2021, comme l'ensemble des pays européens, que nous avons retrouvé le niveau de PIB de la fin 2019. Pas de cocorico, donc.

Nous devons nous focaliser sur l'accroissement de la croissance potentielle, par des mesures structurelles visant à mobiliser davantage de force de travail, car c'est de cela que toutes les entreprises que nous visitons nous parlent : elles cherchent à peu près 10 % de salariés en plus, ce qui n'est pas rien ! Nous devons prendre des mesures sur les heures supplémentaires, et augmenter légèrement ce qu'on appelle le point salarial. Or vous augmentez le revenu de solidarité active (RSA) de 4 %, mais le point d'indice de la fonction publique de 3,5 % : c'est l'inverse d'une bonne politique de croissance potentielle pour l'emploi !

Comment comptez-vous juguler l'inflation avec des mesures de demande ? Je ne comprends pas votre politique, monsieur le ministre de l'Économie.

Monsieur le ministre des comptes publics, en 2021, comme en 2020, il n'y avait pas de suppressions d'emplois dans le budget. Or nous avons eu, à chaque fois, des suppressions d'emplois dites de constatation, avec, par exemple, 3 500 emplois supprimés sur l'exercice 2021. Ne croyez-vous pas que ce serait au Parlement de décider de supprimer des emplois, dans le cadre d'une politique transparente, dès le vote du projet de loi de finances ?

Au lieu de cela, nous avons là une sorte de politique à bas bruit pour réduire la masse salariale.

Pouvez-vous me confirmer qu'avec ce PLFR la deuxième mission de l'État sera de rembourser la dette, avant la défense nationale, au moment où l'Europe est en guerre ?

M. Roger Karoutchi. – Monsieur le ministre de l'économie, quand vous êtes au Sénat, vous débattiez avec les sénateurs, et pas avec les députés, et ce qui a pu être dit à l'Assemblée nationale n'est pas ce qui se dit ici. J'ai cru comprendre que la Première ministre souhaitait débattre davantage avec les sénateurs – ayant sans doute compris que c'était ici que les choses se passeraient sur le fond.

Je rêverais d'accepter votre scénario central, mais permettez-moi de vous rappeler qu'il y a de nombreux aléas... En 2017, vous nous avez dit que le scénario central était d'atteindre l'équilibre complet en 2022. Nous avons espéré avec vous. Mais il y a eu la covid-19, la crise énergétique... De même, le scénario le plus optimiste est-il le plus crédible ? Non, parce que la guerre en Ukraine continue, que la pandémie de covid-19 n'est pas finie, tant s'en faut, parce que la situation internationale reste très troublée – en tout état de cause, vous avez accepté de tenir à partir de septembre des concertations avec les syndicats, avec les organisations agricoles, qui vont naturellement vous demander davantage de dépenses, davantage de salaire, davantage de traitement, sans que vous puissiez refuser. Bref, les dépenses prévues sont nettement supérieures à vos rentrées fiscales cette année, ce qui nous laisse quelque peu sceptique quant au déficit de 5 % que vous annoncez.

Il semble que les agences de notation soient inquiètes et envisagent d'abaisser la note de la France à l'automne. Avez-vous des informations en ce sens ? Ce matin a d'ailleurs été annoncé, pour le mois de mai, un niveau record de déficit commercial, à hauteur de 13 milliards d'euros.

M. le ministre des comptes publics a cité à juste titre le rapport que j'ai rédigé avec M. Hugonet, mais nous prenions acte dans celui-ci de la suppression de la CAP à contrecœur ! Nous déplorions qu'une fois de plus, on ne parle pas d'abord du périmètre et des missions, mais du financement, ce qui n'est pas acceptable. Voilà des années que nous réclamons un vrai débat sur l'audiovisuel, et voilà des années qu'on ne parle que de financement, et pas des missions.

Le Sénat a proposé la création d'un organisme indépendant de contrôle de ce financement public. Je ne vois cela nulle part dans ce texte, où ces sommes deviennent une simple mission budgétaire, avec tous les aléas correspondants : je comprendrais qu'il y ait des inquiétudes dans l'audiovisuel public. Êtes-vous prêts à avancer sur ce sujet ?

M. Vincent Delahaye. – Je regrette qu'on ne nous laisse qu'un si court temps de parole. Je déplore de surcroît qu'on mélange dans une même audition la loi de règlement et le PLFR.

M. le ministre des comptes publics a parlé pendant à peine cinq minutes de la loi de règlement. Pourtant, analyser le passé éclaire l'avenir. Il serait bon qu'on passe beaucoup plus de temps sur les lois de règlement. Je regrette que nous ne disposions pas d'un document synthétique, d'autant plus qu'arrivés en fin de quinquennat, nous aurions pu dresser un bilan de cinq ans de la politique financière et budgétaire de la France.

J'aimerais disposer de plus d'indications sur la manière dont les prévisions ont été construites, monsieur le ministre de l'économie, notamment sur la charge de la dette et l'impact de l'inflation. Avec une inflation de 1,6 % en 2021, et une dette indexée à hauteur de 10 %, je suis surpris de la hausse de 5 milliards d'euros de la charge d'intérêts. En 2022, avec un niveau de 55 milliards d'euros, nous allons commencer à sentir vraiment le coût de l'endettement, que nous dénonçons depuis des années.

Vous expliquez les bonnes recettes fiscales par un rebond de l'activité. Je ne crois pas à cette explication, et j'y vois plutôt le résultat d'une sous-évaluation des recettes dans la loi de finances initiale. Pourriez-vous nous fournir une note synthétique décrivant les prévisions et la réalisation pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA ? J'avais dit dès le vote de la loi de finances initiale que les recettes de TVA y étaient largement sous-évaluées. Comme la croissance réalisée n'est pas très différente de celle qui avait été prévue, je ne comprends pas le résultat.

Quand arriverons-nous à maîtriser le déficit de France compétences ? En termes d'annualité budgétaire, tout ce qui devait être pris en 2021 l'a-t-il été ?

Combien avons-nous dépensé en 2021 en dépenses protocolaires ? Il est toujours difficile d'obtenir les chiffres. Il s'agit des dépenses de communication, des frais de déplacement, de relations publiques... Quelle est la variation par rapport à 2020 ?

Enfin, quel est le montant de l'épargne supplémentaire que les Français ont mise de côté en 2020 et 2021 ? Pensez-vous qu'il y ait un vrai problème de pouvoir d'achat pour tous les Français ? Pour ma part, je ne le pense pas : ce problème est concentré sur un certain nombre de Français.

Encourager la consommation, au détriment de l'investissement, est-ce compatible avec ce qu'on essaye de faire passer comme objectif de sobriété auprès de nos compatriotes ?

M. Pascal Savoldelli. – Messieurs les ministres, vous nous avez parlé bilan, pouvoir d'achat, loi de règlement, PLFR... Sur le bilan, vous avez un petit problème d'écoute. Il y a un problème de sincérité sur le projet de loi de règlement, et même de surdité : vous ne pouvez pas ne pas voir que ce bilan a suscité peu d'engouement, et qu'il a même été en partie sanctionné.

Le Président de la République a annoncé que les collectivités territoriales devaient faire 10 milliards d'euros d'économies nécessaires sur le quinquennat - vous êtes sous tutelle. Les résultats que vous nous présentez montrent que 6,2 milliards d'euros de crédits n'ont pas été utilisés pour le plan de relance. Arrêtez donc de penser qu'il faut prendre 10 milliards aux collectivités territoriales !

Ou bien est-ce à dire que la croissance économique, pour vous, ne vient que de l'entreprise ? Bien sûr que l'entreprise contribue. Mais le capital des entreprises a-t-il contribué autant que les ménages et les administrations publiques ? En 2021, les ménages ont trois fois plus contribué à la croissance qu'en 2019, et cinq fois plus qu'en 2018. Quant aux administrations publiques, elles ont multiplié par six leur contribution à la croissance par rapport à 2018.

Les recettes ont augmenté de 10,2 milliards d'euros entre le dépôt du projet de loi de finances, le 3 novembre 2021, et le 21 décembre 2021. Cela interroge sur la sincérité de ce document.

Vous avez dit, monsieur Le Maire, qu'il ne fallait pas mettre de dépenses durables en face de recettes exceptionnelles. Cela signifie qu'il y a une face cachée. Jouons plutôt cartes sur table, et dites-nous dès maintenant ce qu'il en est, afin que nous puissions préparer bien en amont la loi de finances. Quelles sont des dépenses de politiques publiques qui ne pourront pas être pérennes ?

M. Didier Rambaud. – Nous connaissons, hélas, un regain de l'épidémie de covid-19. D'autres aléas pèsent sur la croissance économique. Comment entendez-vous faire face à ces aléas ?

Les collectivités locales seront dans une impasse financière au second semestre, parce qu'elles n'ont pas pu prévoir, lorsqu'elles ont voté leur budget en début d'année, l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires et la hausse très importante du coût de l'énergie. Quelles réponses entendez-vous apporter à cette situation inattendue pour les collectivités ?

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2021 évoque des atteintes aux principes d'annualité et de spécialité budgétaires et un manque de pilotage des dépenses, notamment des dépenses fiscales. Partagez-vous le point de vue de la Cour des comptes ?

Mme Christine Lavarde. – Je ne suis pas certaine que votre enthousiasme, monsieur le ministre de l'Économie et des finances, soit pleinement partagé : nous avons chuté plus fort en 2020, il est donc assez logique que nous remontions plus fort...

De manière plus générale, où sont les mesures d'économies structurelles qui permettraient d'atteindre les objectifs de réduction du déficit public ? J'ajoute que, dans son rapport sur le programme national de réforme de la France, la Commission européenne a mis en avant des risques élevés sur la soutenabilité de la dette à moyen terme.

Par ailleurs, lorsque le 30 mars nous avons auditionné Olivier Dussopt, alors ministre délégué chargé des comptes publics, sur le projet de décret d'avance, j'avais relevé que le Gouvernement prévoyait des annulations de crédits assez fortes dans le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », qui finance les primes à la conversion et le dispositif MaPrimeRénov'. Or, dans le projet de loi de finances rectificative qui a été déposé, il est prévu d'augmenter les crédits de ce programme...

Les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, que ce soit l'obligation d'achat ou le complément de rémunération, représentent un budget important – 8,5 milliards d'euros. Vous avez évoqué votre volonté de « caper » certains de ces contrats. Mais qu'en est-il des contrats signés dans le cadre de l'ancien régime ? Attendez-vous la délibération de la Commission de régulation de l'énergie qui doit intervenir en juillet ? Comptez-vous présenter un amendement en séance publique pour tirer, le cas échéant, les conséquences de cette délibération ?

M. Michel Canévet. – Tout d'abord, le groupe Union Centriste souhaite vous féliciter pour vos nominations. Votre tâche est ardue, car la situation est préoccupante.

Sur le fond, je regrette que nous passions si peu de temps sur le projet de loi de règlement, parce que nous terminons tout de même l'exercice 2021 avec un déficit de 170,7 milliards d'euros et un niveau d'émission de dette également considérable.

Nous sommes évidemment favorables aux baisses d'impôts, mais nous devons aussi faire attention à assurer l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales et le retour à l'équilibre des finances publiques.

Nous partageons l'essentiel des orientations du projet de loi de finances rectificative, mais je voudrais à ce stade évoquer deux sujets. D'une part, je rejoins les interrogations de Vincent Delahaye quant au déficit et à la dette de France compétences. D'autre part, je rejoins l'idée que chaque euro compte et qu'il faut aider ceux qui travaillent ou se forment ; dans cette logique, il faut arrêter le plus rapidement possible l'aide généralisée pour privilégier des dispositifs ciblés.

M. Philippe Dominati. – Nous retrouvons, à chaque début de quinquennat, la même situation : nous prenons acte du fait que les engagements pris cinq ans avant n'ont pas été respectés ! Vous pratiquez donc aujourd'hui un exercice difficile qui suscite peu d'emballement. Pour autant, cette année est un peu originale, puisque nous retrouvons le même ministre de l'économie et des finances, ce qui est rare... Il est vrai qu'il y a toujours des aléas, mais chacun sait bien que, de toute façon, vous ne tiendrez pas vos objectifs.

Vous avez évoqué la revalorisation de certains barèmes, en particulier ceux de l'impôt sur le revenu. Allez-vous également revaloriser les barèmes liés aux dispositifs de défiscalisation ?

Vous aviez un objectif de suppression d'emplois publics lors du précédent quinquennat, moitié sur l'État, moitié sur les collectivités locales. Il n'a pas été respecté et nous constatons simplement une légère réduction. Vous communiquez maintenant très peu sur ce sujet. Qu'en est-il pour les années à venir ?

Mme Isabelle Briquet. – Le Gouvernement s'accorde un certain satisfecit dans le cadre du projet de loi de règlement pour 2021. Or les comparaisons entre 2020, année tout à fait particulière du fait de la pandémie, et 2021 sont hasardeuses : de nombreux indicateurs s'améliorent sans que cela corresponde à une véritable amélioration des politiques menées. D'ailleurs, la Cour des comptes ne partage pas vraiment l'enthousiasme affiché par le Gouvernement.

Dans le projet de loi de finances rectificative, la suppression de la contribution à l'audiovisuel public est présentée comme une mesure de pouvoir d'achat, mais comment entendez-vous financer ce service public et garantir l'accès à une information de qualité et indépendante ?

Enfin, je souhaite vous alerter sur la situation financière des collectivités locales qui s'est nettement dégradée du fait de l'augmentation des coûts de l'énergie et des matières premières. Quels mécanismes de soutien comptez-vous mettre en place ?

M. Daniel Breuiller. – On peut lire, dans le projet de loi de règlement, que le budget « vert » ne représente que 7 % des dépenses. Je souhaite que nous allions bien au-delà ; c'est essentiel si nous voulons être cohérents avec l'ambition affichée par Mme la Première ministre en termes de transition écologique et si nous voulons que notre

pays respecte ses engagements internationaux. Nous devons aussi mettre en place les outils de pilotage nécessaires à cette volonté politique.

Comme le dit Michel-Édouard Leclerc, y a-t-il des « profiteurs de crise » ? Selon l'Insee, les taux de marge sont passés de 61 % à 74 % dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des déchets et de 39 % à 47 % pour les transports, des secteurs qui se situent en amont des chaînes de valeur et qui contribuent largement à amplifier l'inflation.

Par ailleurs, ce n'est pas l'accélération de la transition écologique qui favorise l'inflation ; c'est plutôt l'accélération de la crise climatique ! Et la transition écologique est indispensable pour répondre à cet enjeu.

Nous soutenons bien évidemment la revalorisation anticipée des pensions : elle est insuffisante, mais indispensable. Pour les travailleurs, les mesures ponctuelles ne sont pas non plus suffisantes, c'est d'abord le salaire qui doit être augmenté. De ce point de vue, je voudrais savoir combien de salariés n'ont pas bénéficié de la prime dite Macron. Ce chiffre est plus intéressant que celui des salariés qui en ont bénéficié... Le versement de cette prime crée une profonde inégalité entre les salariés.

Je voudrais faire, pour conclure, une proposition qui j'imagine ne pourra être que consensuelle, notamment au sein de notre commission... Je suggère que l'enveloppe de 12 milliards d'euros prévue pour renationaliser et recapitaliser EDF soit affectée au développement des énergies renouvelables. Cet argent sera alors mieux utilisé en faveur de notre indépendance, de la résilience des territoires et du respect de nos engagements internationaux.

Mme Sylvie Vermeillet. – Certaines entreprises dégagent actuellement des profits exceptionnels. Réfléchissez-vous à une taxation temporaire de ces super-profits ? Je pense naturellement à TotalEnergies, mais d'autres entreprises sont concernées. Plusieurs pays européens, notamment l'Italie et le Royaume-Uni, avancent dans cette voie. N'est-ce pas une piste à creuser dans un souci d'équité et de justice ?

Par ailleurs, quelle est la déclinaison concrète de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires dans les collectivités locales ?

M. Vincent Segouin. – Chacun sait qu'il y a beaucoup d'emplois vacants dans notre pays et que leur nombre s'est plutôt accru ces derniers temps. Néanmoins, notre taux de chômage reste largement supérieur à celui de la plupart des pays de la zone euro.

Vous l'avez dit, la croissance actuelle crée des recettes exceptionnelles pour le budget de l'État. La solution réside donc bien dans le travail et l'emploi. Pourtant, si certaines mesures sont favorables aux travailleurs, ce qui est positif, vous augmentez dans le même temps – toujours le « en même temps » ! – les minima sociaux et je ne vois pas, dans votre politique, de mesures d'incitation à l'emploi et visant à diminuer le chômage. Comment entendez-vous résoudre ce problème ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Tout d'abord, il n'est aucunement question de cocorico ! La France a beaucoup souffert en 2020 de la crise liée au covid-19, mais elle s'est redressée plus vite que ses voisins : nous sommes le premier pays à avoir retrouvé son niveau de PIB d'avant la crise. C'est d'abord la preuve du dynamisme des Français et des entreprises et cela devrait être une fierté nationale. Je ne dis pas cela en faveur du Gouvernement, mais en

pensant à tous ces salariés, par exemple les caissières de supermarché, qui sont allés travailler durant la crise, à toutes ces entreprises qui ont refusé de fermer, qui se sont adaptées, etc. Ce sont ces salariés et ces entreprises qui nous ont permis de rebondir si vite.

Ensuite, le fait est que nous maîtrisons mieux l'inflation que les autres pays : elle est la plus basse de la zone euro. Nous avons tenu compte des alertes qui nous ont été adressées, en particulier en provenance du Sénat, et nous avons pris des mesures depuis plusieurs mois.

Notre politique économique reste une politique de l'offre – prime d'activité, baisse des impôts de production, défiscalisation des heures supplémentaires, réforme de l'assurance chômage, etc. Chacun sait qu'aujourd'hui le premier problème des entreprises est la pénurie de main-d'œuvre – c'est le cas dans les secteurs de la distribution, de l'industrie agroalimentaire ou du BTP. En déplacement en Vendée récemment, je voyais partout des appels pour pourvoir des emplois. Nous devons vraiment nous concentrer sur ce problème ; la réponse passe par une politique de l'offre pour inciter au retour à l'emploi.

M. Pascal Savoldelli. – Et par les salaires !

M. Bruno Le Maire, ministre. – Absolument, cela passe également par les salaires. D'ailleurs, la plupart des secteurs prennent en compte cette dimension, par exemple l'hôtellerie-restauration. Ce secteur nous montre aussi que le salaire n'est pas la seule variable à actionner ; il faut dans le même temps améliorer les conditions de travail, notamment en termes d'aménagement des horaires. Nous devons répondre aux nouvelles attentes qui se font jour, en particulier de la part des plus jeunes, qui ne veulent peut-être plus travailler comme cela se faisait auparavant – ils ont d'ailleurs raison !

Je partage naturellement la prudence de Roger Karoutchi : je vous présente un scénario central sur lequel pèsent plusieurs incertitudes – la guerre en Ukraine, l'attitude de Vladimir Poutine, les approvisionnements énergétiques, etc. Vous savez, le précédent quinquennat m'a appris la prudence et l'humilité... Ce scénario central est raisonnable, il est cohérent avec le consensus actuel des prévisionnistes, mais je ne peux pas en exclure d'autres. Cela rend d'autant plus nécessaire de tenir une ligne claire sur les fondamentaux : rétablissement des finances publiques, politique de l'offre, poursuite des réformes structurelles, notamment la réforme des retraites et celle de l'assurance chômage. Nous devons savoir où nous allons quelles que soient les circonstances.

Il est vrai que les chiffres du commerce extérieur ne sont pas bons, mais il faut aussi avoir en tête que l'Allemagne connaît elle-même, pour la première fois depuis fort longtemps, un déficit commercial, ce qui montre bien l'ampleur des défis à relever.

Nous devons être attentifs à la situation financière de France compétences et à la manière dont les crédits sont dépensés.

Je suis également d'accord avec vous, monsieur Delahaye, sur le fait que la question du pouvoir d'achat et l'impact de l'inflation sont très différents selon les niveaux de revenus des Français. Les chiffres globaux montrent que nous protégeons bien les Français, mais ils constituent évidemment des moyennes qui ne doivent pas masquer les grandes disparités qui existent en la matière. C'est pourquoi nous devons cibler les dispositifs...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce n'est pas faute de vous l'avoir proposé !

M. Bruno Le Maire, ministre. – ... et c'est pourquoi je revendique le choix que nous faisons sur les carburants. Plutôt que de dépenser près de 1 milliard d'euros par mois au bénéfice de tous les Français, je préfère que nous basculions sur un dispositif plus ciblé en faveur de ceux qui en ont réellement besoin – ce dispositif sera mis en œuvre à compter du 1^{er} octobre.

Monsieur Savoldelli, je vous rassure, je ne suis pas sous tutelle, comme vous le dites. Je travaille sous l'autorité du Président de la République pour appliquer le projet sur lequel il a été réélu : 40 milliards d'euros d'économies, dont 20 milliards pour l'État, 10 milliards sur les retraites et 10 milliards pour les collectivités locales.

En ce qui concerne les collectivités locales, certaines ont plutôt de bonnes surprises ces derniers temps, mais la situation est plus difficile pour d'autres, en particulier pour les plus petites et pour les communes rurales. Je vous propose de travailler ensemble sur ce sujet.

De manière générale, je crois que le Gouvernement et le Parlement doivent travailler ensemble et en amont pour trouver les pistes d'économies structurelles qui sont nécessaires au respect de nos objectifs.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est la révolution !

M. Bruno Le Maire, ministre. – C'est peut-être révolutionnaire, monsieur le rapporteur général, mais c'est indispensable dans les circonstances actuelles !

Madame Lavarde, nous atteindrons l'objectif de 3 % de déficit d'abord par le plein emploi. On sous-estime complètement les vertus du plein emploi – il est vrai que nous ne l'avons pas atteint depuis un demi-siècle ! – ; ce sont des vertus d'ordre économique bien sûr, mais aussi d'ordre politique et social et en termes de confiance en soi pour notre société. Au-delà, nous devons réaliser des réformes structurelles et le Président de la République a été très clair sur le fait que la réforme des retraites devait s'appliquer à compter de 2023.

La revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu est indispensable, ne serait-ce que pour éviter que des ménages non imposables le deviennent. Elle sera inscrite dans le projet de loi de finances pour 2023, mais elle s'appliquera à compter des revenus de 2022.

La prime dite Macron a été perçue par 5 millions de salariés pour un montant moyen de 500 euros. Il reste donc environ 15 millions de salariés qui ne l'ont pas touchée et je ne saurais trop inciter les entreprises à utiliser cet outil qui est mis à leur disposition. Les entreprises sont dans des situations très différentes selon leur secteur d'activité et leur taille. Dans les secteurs profitables ou qui bénéficient de la période actuelle, comme les transports, je souhaite que les entreprises augmentent les salaires quand elles le peuvent – beaucoup le font et je les en remercie. Dans des secteurs moins favorables ou dans les entreprises qui craignent un retournement de conjoncture, je peux comprendre qu'on n'augmente pas les salaires, mais ces entreprises peuvent alors verser une prime – cela ne menace pas la survie de l'entreprise en cas de retournement de conjoncture.

Les entreprises doivent aussi se saisir des procédures d'intéressement et de participation qui permettent de récompenser les salariés. Nous avons simplifié les dispositifs et le nombre de salariés concernés a augmenté, mais il faut aller plus loin.

En ce qui concerne les éventuels profiteurs de crise, nous voulons contrôler et sanctionner. Les contrôles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) vont être renforcés et nous lançons une mission de l'inspection générale des finances (IGF) sur la question du seuil de revente à perte – je propose d'ailleurs aux représentants du monde agricole et aux parlementaires qui le souhaitent de participer à cette mission. Vous le savez, je suis très attaché à ce que les producteurs agricoles soient correctement rémunérés pour leur travail.

Il me semble préférable que les entreprises qui font des profits particuliers en cette période de pic inflationniste les redistribuent directement aux Français, par exemple par des remises à la pompe, plutôt que de les taxer spécifiquement. Une taxe va dans le budget général de l'État, pas dans la poche des Français ! Nous ferons les comptes à la fin de l'année, car il faut que cette redistribution soit suffisante. Je pense aux entreprises du secteur de l'énergie, mais aussi à celles des secteurs bancaires, des assurances ou du transport maritime – CMA-CGM a déjà fait un effort que je salue.

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – En ce qui concerne les reports de crédits, nous avons fait d'importants efforts depuis 2017 pour les limiter, mais le contexte des deux dernières années et les aléas – situation sanitaire, crise ukrainienne, etc. – expliquent qu'ils sont plus élevés d'une année sur l'autre entre 2020 et 2021 et entre 2021 et 2022.

Je vous donne deux exemples. Les crédits non consommés se sont élevés à 37,5 milliards d'euros en 2020, dont 28,8 milliards sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous aviez pris de la marge...

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – C'est vrai, mais c'était une crise historique ! Dans de telles circonstances, il vaut mieux prévoir large plutôt que de ne pas pouvoir payer telle ou telle dépense urgente – je pense aux tests, aux différents dispositifs de soutien à l'économie, etc.

En 2021, les crédits non consommés – 24,6 milliards d'euros – étaient moins élevés et largement dus au plan de relance dont la mise en œuvre devait s'étaler sur deux ans.

En ce qui concerne la charge de la dette, nous proposons d'ouvrir, dans ce projet de loi de finances rectificative, 11,886 milliards d'euros sur la mission « Engagements financiers de l'État ». Cette inscription nouvelle résulte à la fois de la hausse des taux et de celle de l'inflation, une partie de notre dette étant indexée sur cette dernière. Je précise que l'indice pris en compte est européen ; la hausse est donc plus élevée que si nous prenions en compte l'indice français. La charge d'intérêts liée à la dette indexée s'élèverait à 15,6 milliards d'euros en 2022, soit 30 % du total de la charge de la dette et 10,8 milliards d'euros de plus que le sous-jacent de la loi de finances initiale – 4,8 milliards d'euros. On peut ainsi estimer que plus de 90 % de l'augmentation de la charge de la dette par rapport à la loi de finances initiale provient de l'inflation.

Dans la loi de finances initiale, la charge de la dette s'élevait à 38,7 milliards d'euros ; avec l'augmentation dont je viens de parler, nous atteignons 51 milliards. Ce poste de dépenses dépasse donc effectivement les crédits de la mission « Défense ». Cela montre la nécessité, d'une part, de réduire le déficit public, d'autre part, de faire progresser le budget de la défense ; c'est ce que nous ferons.

En ce qui concerne les collectivités locales, deux grandes questions ont été abordées : l'impact de la hausse de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires sur les budgets locaux et la participation des collectivités à notre objectif de maîtrise de la progression des dépenses publiques.

Sur le premier sujet, il me semble que chacun conviendra qu'il était nécessaire d'augmenter le point d'indice des fonctionnaires dans le contexte actuel d'inflation. Cette augmentation représente un coût de 1 milliard d'euros en 2022 pour les collectivités locales et de 2,1 milliards d'euros en année pleine.

Mais le contexte actuel, qui justifie cette augmentation du point d'indice, a aussi un impact sur les recettes des collectivités locales : sur les cinq premiers mois de l'année 2022, leurs recettes réelles de fonctionnement progressent de 4,8 milliards d'euros par rapport à la même période de 2021. Nous pourrions refaire le point au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2023.

Sur le second sujet, je rappelle que, dans le cadre de la campagne électorale, le Président de la République a mis en avant un objectif de maîtrise de la progression des dépenses publiques et qu'il a estimé que les collectivités locales pouvaient participer à cet effort à hauteur de 10 milliards d'euros. Il ne s'agit pas, comme cela a été fait entre 2014 et 2017, de baisser les recettes des collectivités. J'insiste, les recettes comme les dépenses des collectivités locales vont continuer de progresser durant ce quinquennat. Avant la crise épidémique, nous avons mis en place un outil pour maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités – les contrats dits de Cahors. Nous débattons ensemble et sans tabou, en particulier dans le cadre des prochains débats budgétaires, sur la manière de remplir cet objectif.

Je n'ai pas de tabou non plus sur les voies et moyens pour remplacer la contribution à l'audiovisuel public. L'indépendance des sociétés de l'audiovisuel public me semble d'ores et déjà garantie par la loi. Devons-nous mettre en place une nouvelle commission pour cela ? C'est souvent un réflexe en France de créer une nouvelle commission à chaque fois que se pose une question ; ce n'est pas toujours nécessaire.

Je note simplement que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), une autorité indépendante, a déjà un certain nombre de compétences en la matière, par exemple grâce aux contrats d'objectifs et de moyens qui lient l'État à chacune de ces sociétés.

M. Roger Karoutchi. – Les responsables de l'Arcom estiment qu'elle n'est pas compétente en la matière.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Peut-être pas directement, mais elle n'est quand même pas complètement étrangère à cette question.

Il faut aussi prendre en compte le travail réalisé par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et par le Parlement dans son ensemble qui vote les crédits de l'audiovisuel public.

Nous aurons naturellement ce débat lors de l'examen des prochains textes budgétaires.

En ce qui concerne les frais protocolaires, il me semble que de nombreuses informations sont disponibles dans les annexes aux projets de loi de finances, en particulier dans le « jaune » budgétaire sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels. S'il faut aller plus loin dans l'information du Parlement, nous sommes à votre disposition pour avancer dans le sens d'une plus grande transparence.

Sur France compétences, le chiffre de 5 milliards d'euros de déficit en 2022 est surestimé, nous tablons plutôt sur 4,6 milliards d'euros dont 2,6 financés par l'emprunt et 2 par une subvention exceptionnelle de l'État, ouverte dans le PLFR. Ce déficit est lié à la hausse des dépenses d'apprentissage, qui prouve la dynamique de notre politique dans ce domaine. Cela ne nous empêche pas de rechercher des pistes d'économies. Nous avons ainsi demandé aux centres de formation d'apprentis (CFA) de rationaliser leurs coûts de fonctionnement, avec un objectif de -10 % d'ici à 2023 pour entre 0,7 et 0,8 milliard d'euros d'économies à terme. Nous réfléchissons à d'autres mesures de maîtrise des dépenses : nous pourrions en débattre à l'occasion du PLF pour 2023.

M. Rambaud a mentionné les dépenses fiscales : sur le précédent quinquennat, nous en avons supprimé une soixantaine, en ayant mené d'importants chantiers comme celui sur le dispositif Pinel. Nous avons aussi amélioré la documentation budgétaire avec le budget vert. Les obligations déclaratives ne suffisent pas cependant pour avoir un chiffre, il faut une évaluation qualitative des dispositifs. Nous aurons ce débat dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques. Notre volonté constante reste de « faire le ménage » dans ces dépenses fiscales inefficaces.

Sur le déplafonnement des contrats, l'État soutient les énergies renouvelables *via* un complément de rémunération des risques pris par les producteurs pour compenser l'écart entre le tarif de rachat et les prix du marché. Dans le contexte inflationniste actuel, on a le risque d'un effet d'aubaine pour des énergéticiens : l'écart entre prix garanti et de marché se résorbe voire s'inverse dès l'automne 2021, ce qui implique la restitution d'un différentiel à l'État. Toutefois, certains contrats signés entre 2016 et 2019 plafonnaient ce montant restitué à hauteur des sommes déjà versés, avec un manque à gagner pour l'État. C'est pourquoi nous proposons un déplafonnement pour l'ensemble de l'année 2022 soit un gain pour l'État de 2,4 milliards d'euros.

Pour finir, monsieur Bascher, nous mesurons toujours le solde des suppressions d'équivalents temps plein (ETP), qui atteint 3 951 sur le projet de loi de règlement pour 2021, surtout du fait du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, en raison d'un plus grand nombre de départs à la retraite que prévu et de difficultés de recrutement et d'attractivité. C'est pourquoi, sous la responsabilité de mon collègue ministre de l'éducation nationale, nous ouvrons un chantier majeur du quinquennat qui est celui du choc d'attractivité du métier d'enseignant : hausse des rémunérations, annoncée par le Président de la République, et transformation du métier.

Certaines suppressions sont aussi liées à des transformations : le ministère de l'économie et des finances est ainsi l'un des principaux contributeurs, le prélèvement à la source et la suppression de la taxe d'habitation et de la CAP lui permettent de dégager les ETP consacrés à leur recouvrement. La trajectoire fera l'objet des débats autour du programme de stabilité. Le mandat qui m'est donné par la Première ministre est la stabilité des effectifs publics sur le quinquennat, ce qui n'empêche pas des évolutions : le Président de la République s'est ainsi engagé sur la création de 8 500 postes au ministère de la justice et sur le doublement de la présence des forces de l'ordre sur la voie publique, objectif du Beauvau de la sécurité. Cette dernière ne dépend d'ailleurs pas seulement d'une hausse des effectifs, mais aussi, par exemple, de la transformation des cycles horaires et du transfert de détenus en milieu hospitalier. Le ministère des armées est aussi concerné, avec une hausse de moyens prévus par la loi de programmation militaire.

M. Philippe Dominati. – Sur le dernier quinquennat, le Président de la République, que vous citez souvent, avait annoncé la suppression de 50 000 emplois dans la fonction publique d'État et autant dans la fonction publique territoriale. Qu'est-ce qui a changé entre les deux mandats pour parler de stabilité désormais ?

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Nous aurons ce débat dans le cadre de l'examen de la loi de programmation des finances publiques. En effet, en 2017, le Président de la République, candidat à l'époque, s'était engagé sur une réduction chiffrée. La crise des « gilets jaunes » a acté un renforcement des services publics sur le territoire, avec un engagement de déconcentration et de relocalisation qui nous a conduits à abandonner un objectif chiffré.

Ensuite, il y a eu la campagne présidentielle elle-même, au cours de laquelle le Président de la République a indiqué ne plus considérer un objectif chiffré mais avant tout des réformes structurelles qui conduisent à des économies. Je reprends l'exemple du prélèvement à la source.

Je constate que les autres candidats, dont une qui prévoyait une baisse de 150 000 ETP, n'ont jamais pu préciser où ces fonctionnaires devaient être retirés.

M. Daniel Breuiller. – M. Dominati nous le dira !

Mme Christine Lavarde, présidente. – Vous nous avez donné des rendez-vous pour l'avenir, monsieur le ministre ! Discuter et disposer des documents le plus en amont possible nous permettra de débattre dans les meilleures conditions dans l'hémicycle.

La réunion est close à 11 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](#).

Mercredi 13 juillet 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques et sur l'avis du Haut conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 – Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes et président du Haut conseil des finances publiques

M. Claude Raynal, président. – Nous sommes heureux de vous retrouver, monsieur le Premier président, pour nous présenter le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, ainsi que l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur le premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022.

Alors que votre dernière audition devant notre commission, le 9 mars 2022, dressait un premier bilan de la mise en œuvre du plan de relance, il nous paraissait nécessaire d'entendre la Cour dresser un état des lieux de nos finances publiques.

Comme vous le savez, nous avons regretté que le Parlement n'ait pas été destinataire, cette année, avant le 1^{er} juin, du projet de loi de règlement, comme le prévoit pourtant la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et n'ait pas pu bénéficier des éclairages de la Cour sur l'exécution des comptes de l'État en 2021, comme notre commission l'aurait souhaité. S'il est exact que cette situation s'est déjà produite dans le passé, nous l'avons néanmoins d'autant plus regrettée que le débat sur la modification de la LOLF, dont vous étiez partie prenante, insistait sur l'importance de l'analyse des comptes de l'année passée. Cet exercice sera certainement réalisé cette année dans un délai extrêmement court, mais vous pourrez bien évidemment répondre aux questions de nos collègues sur ce sujet, puisque le rapport de la Cour a finalement été publié le 4 juillet dernier.

Votre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques constitue par ailleurs, à certains égards, une sorte d'« audit » du quinquennat écoulé. Vous y déplorez, « entre 2017 et 2019, une période de croissance favorable insuffisamment mise à profit pour redresser les finances publiques », puis, « avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques » et vous relevez, enfin, « une situation défavorable des finances publiques de la France par rapport à nos partenaires européens ». Dans ce tableau déjà bien sombre, vous mettez en valeur « les incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit public » en 2022 et vous appelez à « renforcer la croissance durable et à maîtriser la dépense publique ».

Au-delà des constats, nous serons heureux d'entendre vos éclairages sur les pistes proposées par la Cour, à l'heure où le projet de loi de finances rectificative propose une augmentation des dépenses du budget de l'État à hauteur de 44,2 milliards d'euros, dont 20 milliards d'euros de mesures nouvelles en faveur du pouvoir d'achat. Je lis notamment que la Cour identifie « des marges d'efficience » s'agissant de certaines grandes politiques publiques, dans le champ social ou « régalién ». Ces marges – notamment dans le domaine social et éducatif, voire celui de la santé – vous semblent-elles réelles ? Alors que les années passées ont été marquées par la suppression de plusieurs impôts à fort rendement, et que de

nouvelles réductions sont annoncées, n'est-il pas surtout temps de consolider les recettes de l'État et des collectivités locales ?

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques. – Je vous remercie de m'avoir invité aujourd'hui pour présenter le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, ainsi que l'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de finances rectificative. C'est toujours un grand plaisir pour moi de me rendre devant votre commission, d'autant plus que je n'ai pas pu, cette année, vous présenter de vive voix notre rapport sur le budget de l'État et nos actes de certification ; je veux dire d'emblée que je partage vos regrets.

Les rapports de la Cour ont été préparés à temps, mais nous avons estimé que, si l'exécutif ne respectait pas la LOLF en présentant trop tard le projet de loi de règlement pour 2021, la Cour n'avait pas à ne pas faire de même, puisque la LOLF spécifie que notre rapport est joint à ce projet de loi de règlement.

Cela avait, certes, déjà été le cas en 2012 et en 2017, mais dans des circonstances et avec un calendrier électoral un peu différents. Dans ce contexte, nous n'avons donc pas souhaité intervenir en dehors de la loi, mais nous regrettons réellement de ne pas avoir pu présenter ces documents à temps.

Nous constatons d'ailleurs que le calendrier de finances publiques est extrêmement décalé, puisque le projet de loi de finances rectificative a été présenté la semaine dernière et que nous attendons toujours le programme de stabilité de la France, d'ordinaire présenté en avril. Il devait l'être fin juin, mais le sera probablement à la fin du mois de juillet. Le Haut Conseil des finances publiques attend d'être saisi. Je pensais que nous le serions hier, pour la semaine prochaine : « caramba, encore raté ! »

Nous sommes dans une période de l'année toujours un peu particulière et très dense pour la Cour et la commission des finances, puisque nous publions des rapports importants et structurants sur le budget de l'État et sur l'avenir des finances publiques, qui sont très attendus au Sénat. Nos rencontres donnent toujours lieu à des échanges nourris, dont je me réjouis.

Je reviens à la publication du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui était également prêt depuis longtemps. Cette publication constitue, tous les ans, un moment très important pour ceux qui s'intéressent à la situation de nos finances publiques.

Je suis accompagné, pour vous le présenter, du président de la première chambre, M. Christian Charpy, de la rapporteure générale de la Cour des comptes, Mme Carine Camby, des rapporteurs de ce rapport, MM. Guéné, Boudy, Vazeille et Redoules et Mme Saurin, du contre-rapporteur, M. Jean-Pierre Laboureix, garant de la qualité du rapport, et, pour présenter l'avis du HCFP, que je préside en ma qualité de Premier président de la Cour, du rapporteur général du Haut Conseil, Éric Dubois.

Je ne vous apprends rien en vous disant que ces travaux sont en retard, mais aussi qu'ils ont une importance plus grande encore qu'à l'ordinaire, non seulement parce que nous sommes au début d'une nouvelle mandature, mais aussi, et surtout, parce que la situation internationale et économique se durcit et que les incertitudes qui pèsent sur l'avenir sont extraordinairement fortes.

Dans un tel contexte, nos rapports et nos avis portent des messages que je crois importants. Pour les résumer, je dirais qu'ils montrent l'état très dégradé de nos finances publiques et la nécessité impérieuse de se mobiliser en faveur d'une stratégie équilibrée entre soutien à la croissance et maîtrise des dépenses, sur laquelle je reviendrai.

Comme à chaque fin de mandature, nous avons conduit un audit approfondi des finances publiques. Il a été mené cette année, non pas en vertu d'une saisine du Gouvernement, comme ce fut le cas en 2012 et en 2017, mais de la propre initiative de la Cour, et il porte sur le périmètre de la dernière loi de programmation. Je souhaitais que cette tradition, désormais bien établie, connue et attendue des Français, soit maintenue, quel que soit le contexte politique. Qu'une alternance ait lieu ou non, que ce rapport soit demandé ou pas par l'exécutif, nous aurons un nouveau Président de la République en 2027, et il eût été curieux qu'un audit, réalisé en 2012, 2017 et 2027, n'ait pas eu lieu en 2022 ; le citoyen doit toujours être informé.

Le rapport se décompose en quatre temps : les deux premiers chapitres sont consacrés à l'audit des finances publiques sur la période 2017-2021 et à l'examen de l'année 2022, en mesurant les aléas et les risques susceptibles d'affecter les prévisions de la loi de finances initiale (LFI) et du PLFR. Nous en profiterons pour vous présenter l'avis du HCFP sur les prévisions de croissance, d'inflation et de déficit du PLFR. Ensuite, j'aborderai la question de la trajectoire future des finances publiques et la stratégie que nous proposons pour parvenir à des finances publiques durables et soutenables.

D'abord, notre audit approfondi des finances publiques portant sur les années 2017 à 2021 révèle – sans surprise pour vous, mesdames, messieurs les sénateurs – une rupture nette entre la période qui précède la crise sanitaire et celle qui la suit. De façon plus fine, deux périodes et demie peuvent être distinguées, puisque la crise des « gilets jaunes » a engendré une césure dans la césure.

Les deux premières années du précédent quinquennat ont incontestablement permis d'engager un redressement bienvenu des finances publiques. Il s'appuyait sur des économies, d'un côté, pour financer des baisses des prélèvements obligatoires, de l'autre. En 2017, le déficit public représentait 3 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui a permis à la France de sortir de la procédure de déficit excessif en 2018 ; alors situé de l'autre côté de la barrière, en poste à la Commission européenne, je m'en suis réjoui. La crise des « gilets jaunes » est arrivée et a marqué un coup d'arrêt brutal à ce mouvement.

La baisse des impôts a continué et s'est même amplifiée, par exemple avec les exonérations d'heures supplémentaires, alors que la maîtrise des dépenses a été drastiquement interrompue et que, au contraire, la progression des dépenses a repris. De ce fait, lors de la crise sanitaire, la France était l'un des seuls pays de la zone euro à n'avoir pas su profiter de taux d'intérêt exceptionnellement bas et d'une croissance soutenue de 2 % en moyenne, comme l'avaient fait l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche ou le Portugal, qui sortait d'un programme d'ajustement budgétaire. Le déficit structurel de la France s'était également déjà dégradé de 0,4 point de PIB.

Vous avez cité le rapport de la Cour, monsieur le président. Nous avons parlé d'occasion manquée, dont nous payons encore le prix après la crise sanitaire – quelque 25 milliards d'euros –, car nous avons abordé cette crise dans une situation moins favorable que d'autres pays.

Sous l'effet de la crise sanitaire, la dégradation des finances publiques a pris une ampleur absolument inédite, due à la fois au repli de l'activité économique, qui a réduit le niveau des recettes, et aux fameuses mesures d'urgence, au « quoi qu'il en coûte », qui a accru considérablement le montant des dépenses. Nous n'avons jamais critiqué le « quoi qu'il en coûte » : quand des événements exceptionnels surviennent, des mesures exceptionnelles sont justifiées. Elles ont permis de préserver la situation des entreprises et des ménages, de consolider notre système social, de connaître aussi une reprise forte de l'activité. Mais le revers de cette médaille est très clair : ce sont des niveaux de dette et de déficit très élevés, trop élevés, qui font peser un risque sur l'avenir. En 2021, au sujet de l'exécution du budget de l'État – j'en dis quand même quelques mots –, le déficit était encore à 6,4 points de PIB et résultait, d'une part, en grande partie de baisses d'impôts pérennes et, d'autre part, de la croissance soutenue de dépenses, qui n'étaient pas toutes en rapport avec la crise ou la relance.

Les dépenses de l'État ont augmenté de 37 milliards d'euros, auxquelles s'ajoutent les dépenses hors crise comme l'indemnité inflation, la montée en charge de la loi de programmation militaire, la hausse de la charge d'intérêts, qui représentent quelque 17,6 milliards d'euros. Dans ce rapport sur l'exécution du budget de l'État, la Cour recommande un plus grand respect des principes de notre droit budgétaire, notamment de l'annualité des autorisations de dépenses et de la spécialité des crédits. Il s'agit d'un problème qui vous concerne, car il affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire et vous conduit à voter des montants de dépenses et de soldes différents des prévisions réelles du Gouvernement.

Pour revenir à la situation des finances publiques, la Cour constate que la dette publique totale a bondi, en deux ans, de 15 points – soit 440 milliards d'euros –, que les dépenses publiques, en sortie de crise, ont atteint 58,4 % du PIB, soit le niveau de dépenses le plus élevé parmi les neuf principaux pays de la zone euro, et la dette culmine à 112,5 points de PIB. Je reprends donc assez volontiers à mon compte, mais il faut en tirer les conséquences, les mots utilisés par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : nous sommes à la « cote d'alerte ».

Je vous porte un message d'alerte, car les dimensions des déficits et de la dette publique ont franchi un nouveau cap, alors que le contexte économique et financier est incertain. J'en profite pour dire un mot sur l'inflation. Certains perçoivent l'inflation comme une grande amie, qui affaiblirait le montant de la dette, mais c'est une fausse amie. En l'occurrence, plus l'inflation augmente, plus la charge de la dette progresse, notamment du fait du poids des obligations assimilables du Trésor (OAT), indexées sur l'inflation, qui a déjà accru la charge de la dette cette année de 17,8 milliards d'euros. C'est un point de préoccupation essentielle, car plus la charge de la dette est élevée, moins les marges de manœuvre pour dégager des ressources pour les investissements sont disponibles. Cette leçon est éternelle. Je fus ministre des finances entre 2012 et 2014, à une époque où la charge de la dette représentait quelque 90 milliards d'euros par an, avec une croissance faible. Je n'éprouve aucune nostalgie, car c'est une situation épouvantable et, dans ces conditions, dégager le moindre euro pour réaliser des choses intelligentes et utiles est pratiquement impossible. Ce qui me conduit à préconiser, avec toute ma conviction, une stratégie de désendettement crédible.

Le second temps du rapport est consacré aux prévisions pour 2022. S'agissant du PLFR, la Cour note que des mesures nouvelles annoncées sont de 60 milliards en dépenses et

de 60 milliards en recettes et que le coût de la dette augmenterait de quelque 17,8 milliards d'euros.

Dans l'avis du Haut Conseil des finances publiques, comme dans le rapport de la Cour, nous estimons que toutes les hypothèses – qu'il s'agisse de la croissance, de l'élasticité des recettes au PIB, de l'inflation, qui nous paraît un peu sous-estimée – ne sont pas inatteignables, mais qu'elles sont toutes extraordinairement optimistes. Depuis deux ans que je suis Premier président de la Cour des comptes, à chaque présentation de rapport, je soulignais la prudence du Gouvernement, ce qui n'est jamais un gros mot pour la Cour. Mais la prudence est un mot ambigu, parce que l'on se réserve quelques bonnes nouvelles... *De facto*, chaque texte financier a ensuite été exécuté dans des conditions plus favorables que celles qui avaient été prévues. J'ai le sentiment de ne pas être dans le même cas de figure aujourd'hui. Si le taux de déficit final s'élève à 5 %, cela voudra dire que tout se sera bien passé, et tant mieux. Mais notre sentiment est que ces estimations sont trop optimistes.

Le contexte économique et financier est pour le moins mouvementé. La Cour entend donc jouer son rôle de vigie impartiale, indépendante, solide. Pendant la crise, nous n'avons jamais remis en cause les dépenses de soutien à l'économie, de relance de l'investissement, et n'avons pas changé d'avis. À mes yeux, il serait cependant illusoire de croire que l'on peut s'installer dans un « quoi qu'il en coûte » systématique et perpétuel. Au « quoi qu'il en coûte » face à la crise covid ne doit pas succéder un « quoi qu'il en coûte » inflation. Nous ne sommes en rien hostiles à des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages modestes, mais nous n'avons pas les moyens de mesures pérennes et généralisées. Il est nécessaire de cibler les mesures et de les rendre temporaires. N'oublions pas ce qu'est l'inflation, c'est-à-dire d'abord un impôt pesant sur les plus modestes. Ceux dont le pouvoir d'achat est durement obéré par les dépenses incompressibles, par exemple en matière énergétique ou alimentaire, doivent être protégés ; eux d'abord, les autres ensuite – et pas tous les autres.

Finalement, la France se trouve dans un groupe de pays, qui connaissent une situation plus défavorable au sein de l'Union européenne, avec l'Italie, l'Espagne, la Belgique. La zone euro connaît une divergence en son sein avec un groupe constitué de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche. Tout cela commence à avoir un effet visible. Les *spread* avec l'Italie sont à un niveau inconnu depuis longtemps. La France n'est pas dans cette situation : sa dette est finançable, son coût est tout à fait acceptable, mais nous entrons dans une phase de taux plus élevés et d'inflation. Pour la Cour, un excès d'endettement serait imprudent.

Comment faire pour respecter des ancrs financières : déficit réduit, dette qui s'inverse ? La France doit d'abord transmettre très rapidement son programme de stabilité à la Commission européenne pour fixer une trajectoire de retour à un niveau de déficit soutenable et celle d'un fléchissement de la dette. Mon second message, après l'alerte, est donc un message d'action : il faut agir et vite. Je n'ai pas la religion de l'austérité. Je ne suis ni un « ayatollah » anti-dépenses ni une « Cassandre de la dette » ; je laisse ces rôles à d'autres. Mais accroître notre dette à l'excès fait peser une charge insoutenable sur les générations futures et ce serait irresponsable de laisser cet héritage.

Quelle méthode employer ? Notre rapport préconise de saisir l'occasion de la prochaine loi de programmation, prévue à l'automne, pour fixer une trajectoire. Les objectifs ambitieux fixés par les lois de programmation antérieures n'ont jamais été respectés par les lois de finances successives. Il nous semble impératif d'établir une loi de programmation plus

crédible, c'est-à-dire qui s'appuie sur des hypothèses économiques réalistes et qui présente des mesures en dépenses détaillées et mises en œuvre tout au long de la période. Ce sera d'autant plus effectif que chacun sera responsable : l'État, mais aussi la sécurité sociale et les collectivités territoriales. J'ai la conviction que, au début d'un nouveau mandat, le Gouvernement devrait, aujourd'hui plus que jamais, se saisir de nos recommandations pour faire des lois de programmation un outil de pilotage effectif, pluriannuel, lisible par tous.

Sur le fond, la stratégie de redressement que nous préconisons s'appuie sur deux piliers : d'une part, renforcer le potentiel de croissance économique durable par des investissements, notamment dans la transition écologique et la politique industrielle, et, d'autre part, maîtriser les dépenses par des réformes de structure fortes. Cette stratégie, que je vous ai déjà présentée il y a un an dans un rapport adressé au Président de la République et au Premier ministre, me semble aujourd'hui encore tout à fait pertinente.

Le premier pilier implique une action cohérente et ciblée, investissant en priorité dans les compétences. Ce sont des effets de long terme qui sont attendus, mais le déclenchement doit être rapide. Nous nous sommes appuyés sur des travaux comme des notes structurelles publiées à l'automne dernier, et nous avons fait des propositions, d'une part, en matière de transition écologique, surtout énergétique, et, d'autre part, en matière de politique industrielle. J'ai la conviction qu'il n'y a pas d'avenir français sans une industrie renforcée. La pente a commencé à s'inverser, il faut sans doute poursuivre.

S'agissant du second pilier – contribuer à la soutenabilité des finances publiques par la maîtrise des dépenses et la préservation des recettes –, nous proposons d'agir sur des leviers transversaux. D'abord, concentrons-nous sur la préservation des recettes publiques – problème que vous avez soulevé, monsieur le président – en renforçant le pilotage, l'évaluation et la rationalisation des niches fiscales et sociales, qui pèsent respectivement 93 milliards et 83 milliards d'euros. Vous nous direz, à juste titre, qu'il s'agit d'un marronnier, évoqué chaque année, contre lequel personne ne fait jamais rien. C'est quand même dommage, car elles recèlent des sources de financement tout à fait considérables. Il faut supprimer les niches trop nombreuses dont l'efficacité n'est pas prouvée ou dont l'inefficacité est démontrée.

Enfin, dans ce rapport, nous développons des marges d'efficacité répertoriées et documentées par différents travaux. Nous identifions trois pistes dans le domaine social, deux dans le domaine régalién.

D'abord, aux yeux de la Cour, la réforme des retraites est toujours une nécessité, à la fois pour des questions d'équilibre financier des régimes et pour des questions d'équité entre les générations. Cela doit se faire en agissant – nous ne disons pas comment, car nous ne sommes détenteurs ni du pouvoir exécutif ni du pouvoir législatif – sur l'âge de départ à la retraite, en stabilisant les conditions de départ anticipé, en poursuivant la convergence des régimes, en tenant compte des conditions d'équité. Je suis persuadé que cette réforme est nécessaire. Certains préconisent, ici même d'ailleurs, de ne pas reculer l'âge de départ en retraite. Je ne parle même pas de l'âge légal, mais de l'âge effectif. Si nous n'agissons pas, dans quelques années, nous serons contraints d'agir, sous la pression, sur un autre levier, celui de la baisse des pensions. Je crains qu'il n'y ait pas en réalité d'autre solution.

En matière de dépenses de santé, nous préconisons de les stabiliser en termes de pourcentage de PIB, ce qui ne veut pas dire les réduire, car, nous savons que des investissements sont aussi à réaliser, notamment dans l'hôpital. Mais des pistes d'économie

existent sans pour autant compromettre la qualité du système de santé, par exemple à travers la réorganisation des soins, la refonte de la numération des acteurs de santé, la revue des causes évitables de dépenses, le renforcement du numérique en santé.

Enfin, concernant l'emploi, notre rapport préconise de garantir la soutenabilité du régime de l'assurance chômage et d'améliorer l'accompagnement vers l'emploi et la formation professionnelle, en clarifiant le rôle des acteurs.

Je terminerai par deux propositions s'agissant de l'État régalien, qui concernent deux questions majeures.

D'abord, celle qui nous frappe collectivement, ainsi que les organisations internationales, a trait au décalage existant, en matière scolaire, entre un effort budgétaire supérieur à la moyenne européenne et un décrochage de la France dans les classements internationaux. C'est un paradoxe très difficile à supporter. Des solutions doivent être trouvées pour financer les investissements nécessaires à l'excellence scolaire, en supprimant certaines dépenses, qui ne sont pas indispensables. Les priorités de l'éducation nationale sont aujourd'hui de revoir le parcours de l'élève, de rénover le cadre du métier de professeur, de renforcer l'autonomie, de mieux évaluer – j'ose prononcer ce mot – pour améliorer la performance du système scolaire. Cela va coûter de l'argent, et des leviers de financement pérennes doivent être trouvés.

Dernier exemple développé, les moyens supplémentaires importants alloués à la police nationale. Constatons qu'ils ne se retrouvent pas dans les résultats affichés, en termes de présence sur le terrain, ce qui est tout de même attendu, ou d'élucidation des faits de délinquance, laquelle se détériore. Un très bon rapport de la Cour a été rédigé sur ce sujet. J'ai rencontré hier le préfet de police, qui va quitter son poste – ce n'est pas un secret –, pour évoquer sa réintégration, puisqu'il est conseiller maître à la Cour des comptes. Il n'est pas en désaccord, je crois, avec ce constat. Il faut faire la guerre aux paradoxes de la dépense publique : la Cour recommande un ajustement de l'allocation des effectifs aux besoins des territoires et des missions, une organisation du travail plus adaptée aux besoins opérationnels, une formation renforcée et modernisée, une mutualisation des moyens entre police et gendarmerie.

Je vous ai présenté rapidement ce rapport sans en épuiser les analyses et les recommandations. Je vous invite à en prendre connaissance par vous-même.

Je voudrais terminer par deux messages. Premièrement, la France a dû faire face à une succession de crises extraordinaires et il est impératif que la prochaine loi de programmation des finances publiques fixe un cap clair pour assurer leur soutenabilité. Deuxièmement, pour garantir la crédibilité de la France, la stratégie à mener suppose de faire des choix, difficiles, mais justes, pour les générations futures. Il ne serait pas digne ni responsable de leur laisser une dette environnementale et financière aussi pénalisante. C'est notre responsabilité collective que d'éviter cela.

Je vous remercie de votre attention et je suis à votre disposition pour répondre à vos questions ou observations.

M. Claude Raynal, président. – Nous comprenons que votre propos finalement intègre l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le PLFR.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur le Premier président, vos préoccupations rejoignent, pour une fois, les miennes. Depuis un certain temps, j’explique les dangers qu’il y a à laisser dériver la dette budgétaire dans un contexte d’enjeux climatiques de plus en plus prégnants. Aujourd’hui, la sonnette d’alarme est tirée et j’ai l’impression de revenir quarante ans en arrière, lorsque Pierre Mauroy expliquait, dans une période difficile, que tous les voyants étaient au vert, avant de faire un virage à 180 degrés et de faire rentrer la France dans une période dite « de rigueur ».

Vous avez insisté à juste raison sur l’absence de respect des temps institutionnels qui permettent de prévoir et de donner à connaître. Aujourd’hui, à mon sens, non seulement la cote d’alerte est atteinte, mais je pense que l’on a grandement dépassé les bornes. J’avoue être un peu inquiet de l’effervescence tous azimuts des uns et des autres, y compris au sein de la représentation nationale. Certes, il ne faut pas trahir la confiance des Français, mais il faut aussi avoir un discours responsable et un sens aigu des responsabilités.

Je vous poserai quatre questions.

Premièrement, plusieurs mesures ayant des conséquences pérennes pour les finances publiques – revalorisation du point d’indice, des pensions et des minima sociaux... – sont envisagées dans le projet de loi de finances rectificative et le projet de loi portant mesures urgentes en faveur du pouvoir d’achat. Vous paraissent-elles compatibles avec l’ambition de réduire la dépense afin d’atteindre l’objectif d’un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2027 ?

Deuxièmement, l’euro se dirige vers une parité avec le dollar, ce qui ne manque pas d’avoir des conséquences sur les prévisions macro-économiques. Selon vous, comment cela modifie-t-il nos perspectives en matière économique et de finances publiques ? N’y a-t-il pas là un facteur capable d’ancrer plus durablement encore l’inflation dès l’année 2022, voire de provoquer un risque de récession ?

Troisièmement, et ce sujet nous tient à cœur, c’est la situation des collectivités territoriales, qui, pourraient être mises à contribution alors qu’elles sont également touchées par l’inflation actuelle, en particulier par la hausse des prix de l’énergie. Leurs dépenses de fonctionnement s’en trouvent fortement affectées et l’on entend déjà s’exprimer des inquiétudes, avec notamment le risque de fermeture éventuelle de certains équipements publics, tels que les piscines. Cela provoquerait une réduction de l’offre de services, à rebours de leurs souhaits. Quels sont, selon vous, les perspectives et les remèdes à trouver ?

Quatrièmement, l’an passé, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques comportait une annexe relative à la comptabilité générale, qui calculait notamment, de manière innovante, un « excédent brut d’exploitation » et un « résultat d’exploitation » de l’État, avec des valeurs fortement dégradées en 2020. Ces analyses ne figurent pas dans le rapport cette année. Pour quelles raisons ? Avez-vous des éléments d’éclairage à nous fournir sur ce sujet ?

M. Pierre Moscovici. – Je le répète, je suis en phase avec le message d’alerte du ministre de l’économie et des finances, mais il faut en tirer toutes les conséquences et passer à l’action.

Ni la Cour des comptes ni le Haut Conseil des finances publiques n'ont de commentaires à faire sur des mesures en faveur du pouvoir d'achat qui sont prises à chaud ou en direct. Nous y reviendrons sans doute le moment venu.

Nous avons, en revanche, appelé l'attention sur deux points.

Le premier point porte sur l'effet financier. La perspective d'un déficit à 5 % du PIB en 2022 n'est pas inatteignable, mais n'est pas la plus probable : la perspective est plutôt une hausse, dans des proportions qui ne sont pas considérables. Ainsi, d'autres institutions anticipent un déficit pour la France à quelque 5,6 % du PIB.

Le second point porte sur la nature des mesures. Des mesures ciblées et temporaires sont davantage dans nos moyens et adaptées à la situation que des mesures pérennes et généralisées.

Sur les pensions, les mesures décidées par le Gouvernement sont une anticipation de la revalorisation prévue au 1^{er} janvier 2023. C'est coûteux – quelque 3,7 milliards d'euros – et cela pèsera sur les charges de la sécurité sociale et de l'État. Pour autant, ce n'est pas en soi contestable.

Pour ce qui est de l'euro, les effets ne sont pas nécessairement négatifs ni sur les finances publiques ni sur la compétitivité ; cela peut même améliorer cette dernière. Il est sans doute trop tôt pour mesurer la totalité des effets.

Quels leviers pour mieux maîtriser la masse salariale ? Je rappelle que la masse salariale dans les administrations publiques s'élève à 312,4 milliards d'euros en 2021, soit 13,6 % du PIB, que l'on compte 5,7 millions d'agents, que la masse salariale a augmenté de 1,6 % par an en moyenne et qu'un certain nombre de mesures salariales alourdiront cette masse dans les prochaines années. Dans ce contexte, il nous semble qu'il faut à la fois afficher un objectif nominal, et non un pourcentage du PIB du niveau de masse salariale, et mobiliser les marges de manœuvre issues des futurs départs à la retraite. Nous ne recommandons pas je ne sais quelle mesure impérative qui a pu être suggérée par le passé. Toutefois, notre pays est loin d'avoir mis en place des politiques de réduction de la fonction publique, puisqu'entre 1996 et 2020 on a dénombré environ 1,1 million d'agents publics supplémentaires.

J'en profite pour vous signaler que nous publions aujourd'hui une analyse complète de la situation financière de l'État.

Enfin, sur les collectivités territoriales, je ne veux pas encore conjecturer. Nous ne savons pas de quoi sera fait l'hiver et quel sera le contexte géopolitique ; nous ignorons si nous devons vivre complètement sans gaz russe, ni comment nous pourrions suppléer à telle ou telle pénurie.

En revanche, la Cour des comptes s'est prononcée sur les ressources des collectivités territoriales. Comme je l'ai dit, la responsabilité financière doit s'appliquer à tous : État, collectivités territoriales et sécurité sociale. Il y a deux jours a été publié un rapport sur la situation financière des politiques territoriales qui, certes, doit être nuancé en fonction des différents blocs, mais qui montre que leur situation financière est incontestablement plus favorable.

M. Jérôme Bascher. – Les collectivités territoriales sont mieux gérées !

M. Pierre Moscovici. – Il y a des règles différentes, mais il existe aussi des disponibilités dont l'État ne dispose pas aujourd'hui.

Hier, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, j'ai indiqué que je n'étais pas du tout favorable à des normes impératives, mais que l'on pouvait tout de même mener une réflexion entre les collectivités territoriales et l'État sur la façon de maîtriser les choses. Il y a eu les contrats de Cahors, qui vont s'achever...

M. Claude Raynal, président. – Je donne maintenant la parole aux membres de la commission.

Mme Christine Lavarde. – Ma première question reprend celle du rapporteur général. À combien estimez-vous l'incertitude concernant le montant du déficit : 5, 10, 15 milliards d'euros ? Ce n'est pas du tout pareil !

Vous n'avez pas évoqué la suppression de la redevance audiovisuelle, qui est pourtant annoncée. La Cour des comptes a-t-elle un avis sur ce sujet ?

Selon vous, il faut faire attention aux dépenses fiscales. Pourtant, s'agissant de la mission « Écologie », la Cour met en avant une augmentation considérable d'un certain nombre de dépenses fiscales qui ne sont absolument pas vertes, certaines ayant même vu leur suppression reportée en raison du contexte économique, par exemple la dépense fiscale sur le gazole non routier (GNR). Évidemment, nous sommes là tiraillés entre soutien du pouvoir d'achat, compétitivité des entreprises et soutenabilité du budget de l'État.

Enfin, la Cour des comptes recommande aux collectivités locales de s'organiser pour faire face aux aléas futurs au travers de l'instauration d'un mécanisme d'auto-assurance. Pouvez-vous nous apporter les précisions sur ce point ?

M. Jérôme Bascher. – Pour réduire la dette, il faut prendre de nombreuses mesures structurelles. Vous avez déclaré être contre les mesures brutales, mais on a un peu de mal à voir les mesures structurelles que vous proposez.

Il faut également tenir compte de la croissance potentielle. Après chaque crise, celle-ci diminue ; or elle est absolument essentielle pour rendre la dette soutenable. Votre rapport ne présente pas de nouvelle évaluation de la croissance potentielle. Que proposez-vous pour l'augmenter ? Pour ma part, je pense notamment à la population active, car toutes les entreprises aujourd'hui cherchent de la main-d'œuvre, mais n'en trouvent pas.

Mme Isabelle Briquet. – Monsieur le Premier président, vous soulignez l'état très dégradé de nos finances publiques et, si l'on a pu parfois reprocher à la Cour de n'envisager le redressement des finances publiques que sous l'angle de la réduction des dépenses, force est de constater une évolution dans les constats et les préconisations en matière de recettes que la Cour appelle à préserver.

En effet, après un quinquennat au cours duquel 50 milliards d'euros ont été abandonnés – suppression de la taxe d'habitation, par exemple –, de nouvelles réductions d'impôt sont aujourd'hui annoncées : suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et de la redevance audiovisuelle. Qu'en pensez-vous ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Mieux vaut tard que jamais : vingt ans après, on prend enfin conscience du fait que l'industrie et la transition écologique sont deux leviers qui

nous offrirait une possible sortie par le haut de l'état d'endettement qui est le nôtre. Je suis ravie de constater que cela figure enfin dans votre rapport.

Ma question porte sur la mutualisation d'une grande part du plan de relance des États membres de l'Union européenne dans le cadre de l'accord historique qui a été pris, notamment sous la houlette de la France. Cet endettement supranational est-il comptabilisé dans les comptes de la Nation ou est-il traité comme un passif n'apparaissant pas dans les comptes nationaux ?

M. Didier Rambaud. – Nous savons tous qu'il est nécessaire de redresser les finances publiques. Comme le rapporteur général, je vous interpelle sur les futures dispositions du projet de loi portant mesures d'urgence sur le pouvoir d'achat. J'ai entendu des inquiétudes sur les conséquences qu'elles auraient sur la stratégie de redressement des finances publiques et j'en tire la conclusion qu'il n'y aurait pas, au sein de la Haute assemblée, et plus particulièrement au sein de la commission des finances, d'amendements allant dans le sens d'une diminution de recettes ou de taxes, par exemple sur le prix de l'essence.

Ma question concerne la situation financière des collectivités territoriales. Un article du journal *Les Échos* paru hier reprend votre constat et affirme que la situation financière des collectivités territoriales justifie leur participation au nécessaire effort budgétaire pour réduire le déficit français. Cette demande sera-t-elle partagée par l'ensemble des associations d'élus ? Par ailleurs, ce constat n'est-il pas un peu généraliste et ne faut-il pas le nuancer en prenant en compte la diversité des collectivités territoriales, notamment les plus petites, qui connaissent des situations financières plus difficiles ? Si oui, pensez-vous possible et vertueux de cibler peut-être déjà certaines collectivités qui sont en capacité de participer aux efforts budgétaires ?

M. Éric Bocquet. – Je parlerai impôts. On parle déficits, dettes, excès de dépenses, mais jamais de déficit de recettes. Dans un article récent, Patrick Artus, qui n'est pas un révolutionnaire patenté, déclare que « la baisse de la fiscalité du capital est un échec », soulignant que, grâce à la suppression de l'ISF et à la mise en place de la *flat tax*, le taux d'épargne a augmenté ces dernières années, passant de 12 % à 17 %, et qu'à l'inverse le taux d'investissement par les entreprises est passé de 5 % à 3 %. Par ailleurs, les investissements vont en général très majoritairement sur des actifs déjà existants et ont donc très peu d'impact sur la création d'emplois et d'activité. Voilà qui pose question.

Qui plus est, cela nourrit l'inflation des fortunes. Je vous invite à acheter le magazine *Challenges* de la semaine dernière, qui relève + 315 % d'augmentation des fortunes industrielles de ce pays entre 2010 et 2022.

Ce Gouvernement rejette par principe toute hausse d'impôts. Pourtant, certains économistes, qui ne sont pas tous des économistes alternatifs, avancent l'idée que l'on pourrait augmenter l'impôt sur le revenu pour les hautes tranches – les Britanniques l'ont fait, eux qui s'apprentent à taxer les profits des compagnies pétrolières de manière exceptionnelle pour faire un peu payer les gagnants de la pandémie et de la crise.

Mme Georgieva, directrice générale du Fonds monétaire international (FMI), préconise également d'augmenter l'impôt sur les hautes tranches, assurant que cela ne pénaliserait nullement la croissance des économies des États concernés. La pandémie a fait des gagnants ; cela vaut le coup d'y réfléchir.

Solliciter de nouveau les collectivités locales pour contribuer au redressement des comptes publics n'est pas juste. En effet, la part de la dette des collectivités sur la dette totale de ce pays s'élève invariablement à 8 % ou 9 % depuis trente ans. Par ailleurs, aux termes de la loi, leur budget doit être équilibré à l'euro près, ce que ne s'impose pas l'État, puisque le Parlement vote régulièrement depuis 47 ans un budget en déficit. Enfin, les emprunts que les collectivités contractent servent à financer l'investissement et non pas le fonctionnement – les collectivités représentent encore dans ce pays 70 % de l'investissement public dans l'économie française : elles sont donc source de croissance, de développement, d'emploi et d'amélioration des comptes publics.

M. Daniel Breuiller. – Monsieur le Premier président, quand la rémunération des dividendes est si importante, est-il essentiel de diminuer la CVAE et de supprimer d'autres impôts qui seraient pourtant les bienvenus dans l'équilibre des comptes de la Nation ?

Vous avez à juste titre beaucoup insisté sur l'impact de la dette sur les finances publiques. Je voudrais, pour ma part, souligner également l'impact de la dette climatique, dont les conséquences sont déjà très visibles et très pesantes. Les risques sont très élevés et je m'interroge sur certaines exonérations fiscales, par exemple sur le GNR ou le kérosène. De la même façon, je m'interroge sur notre capacité à accélérer notre autonomie énergétique, notamment par la production d'éoliennes, qui est à peu près la seule façon de développer une capacité de production à des échéances courtes. Quel est le point de vue de la Cour sur ces sujets ?

Enfin, les enjeux du cycle de l'eau m'inspirent une grande inquiétude. On voit les dégâts en cours dans notre pays, par exemple les phénomènes de sécheresse et leurs très lourdes conséquences pour notre agriculture notamment. Cela mériterait des investissements en recherche à une hauteur qui n'est pas celle que l'on trouve aujourd'hui dans le budget de la nation pour faire face à ce risque majeur pour les années à venir.

M. Michel Canévet. – L'analyse fournie par la Cour des comptes est indispensable si l'on veut vraiment comprendre ce qui s'est passé sur la période courte et en tirer les enseignements.

Un certain nombre de préoccupations ont déjà été exprimées. Ma préoccupation principale, c'est celle de l'endettement. Ne pensez-vous pas que la situation de l'endettement aujourd'hui risque d'amener à une dégradation de la notation de la France, donc à des risques d'alourdissement de la charge des intérêts de la dette ? On l'observe déjà cette année.

N'y a-t-il pas là un danger majeur, dans la mesure où c'est une dépense incompressible pour l'avenir dans le budget de l'État, donc un risque pour le retour à l'équilibre des finances publiques ?

Par ailleurs, il serait sans doute utile que vous puissiez nous donner votre point de vue sur l'endettement des hôpitaux, puisque le retour à l'équilibre des dépenses d'assurance maladie est lui aussi nécessaire.

Vous proposez de construire de nouvelles règles budgétaires européennes. À l'aune de votre expérience de commissaire européen, avez-vous quelques idées sur la manière dont il convient de construire ces règles au regard de la situation des différents pays européens ? Jusqu'où peut-on aller ? Peut-on durablement admettre qu'il y ait un déficit des comptes publics qui pèsera sur les générations futures ? Quelles contraintes nouvelles

pourraient être instituées en pourcentage du déficit public, en ratio acceptable de la dette publique par rapport au PIB ?

Je conclus en évoquant les impôts de production. Une baisse des impôts de production a été réalisée ces dernières années et l'on observe que le rendement des impôts est plutôt bon. À cet égard, je rappelle à ceux qui veulent alourdir encore les impôts que la France est déjà l'un des pays au monde où le taux de prélèvement sur le PIB est parmi les plus élevés.

Pensez-vous que c'est la baisse des impôts de production qui a permis d'améliorer le rendement de l'impôt sur les sociétés et celui de l'impôt sur le revenu et faut-il continuer en ce sens ? Cela a une incidence sur la compétitivité des entreprises par rapport à d'autres pays, par exemple l'Allemagne, où le niveau des impôts de production est beaucoup plus faible.

M. Christian Bilhac. – « Les comptes en désordre sont la marque des nations qui s'abandonnent. » Vous ne serez pas surpris d'entendre le radical que je suis citer Pierre Mendès France. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de revenir à des finances qui soient en ordre.

Vous avez rappelé votre marronnier sur les niches fiscales. Jacques Chirac disait que le problème, ce n'était pas les niches, mais que c'était le chien qui se trouvait dedans !

Monsieur le Premier président, avez-vous pu évaluer ces niches les unes après les autres pour voir celles qui abritent les chiens les moins méchants et que l'on puisse enfin s'y attaquer ? La Cour des comptes envisage-t-elle d'évaluer l'efficacité des niches fiscales ?

Redresser les comptes s'accompagne de défis : le défi de la santé, avec le redressement de l'hôpital, qui est à bout de souffle ; le défi de l'éducation, malgré 90 % de réussite au bac.

Pour ma part, je crains que, pour redresser les comptes, Bercy n'utilise encore son instrument favori, qui est le rabot. Certes, c'est un bon outil en menuiserie, mais, en matière de finances publiques, on l'utilise sans discernement et de façon uniforme. Je pense qu'il vaudrait mieux réfléchir à supprimer certaines dispositions.

Dans mon école, la paperasserie occupe 16 % de la masse salariale ! Je doute que remplir des statistiques et répondre à des enquêtes ou à des études fasse progresser le niveau des élèves. Cela fait un peu populiste, mais on peut aussi être réaliste sans tomber dans le populisme.

J'en reviens à la question des collectivités locales.

Face au défi que représente le nécessaire assainissement des comptes publics, et plutôt que d'envisager l'extension des contrats de Cahors ou de prévoir une nouvelle hausse de la pression fiscale pesant sur les collectivités – on a bien vu que la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) n'avait pas eu l'effet escompté pour le budget de l'État –, ne devrait-on pas envisager un nouvel acte de décentralisation ?

Après tout, les lois de 1982 ont permis d'aboutir à des résultats plutôt satisfaisants, notamment en ce qui concerne les établissements scolaires. Une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les échelons locaux permettrait certainement de résoudre cette équation financière.

M. Antoine Lefèvre. – Aujourd’hui, l’inflation culmine à plus de 5 % au sein de la zone euro, ce qui ne s’est jamais vu. Compte tenu du recours systématique du Gouvernement au carnet de chèques, la classe moyenne doit s’attendre à subir tôt ou tard une hausse massive de sa fiscalité, sauf à ce que l’on alimente une dette publique, dont la charge augmente chaque jour un peu plus du fait de la hausse des taux d’intérêt.

Je souhaite vous alerter sur le recours croissant des ménages les plus précaires aux crédits à la consommation, dont le montant, évalué à près de 12 milliards d’euros, est tout simplement destiné à satisfaire aux besoins de la vie quotidienne. Que pourrait-on faire pour anticiper l’émergence d’un éventuel mur de surendettement des ménages, que nos finances publiques ne seraient pas capables d’amortir ?

M. Thierry Cozic. – L’endettement public est un sujet qui revient sur le devant de la scène en raison de l’inflation. Ici, nous sommes tous d’accord que le remboursement de notre dette est nécessaire et qu’il serait déraisonnable de se soustraire à cette obligation. Néanmoins, nous divergeons sur la contribution que chacun doit apporter à cet effort.

Ces dernières années, en guise de solution, les gouvernements successifs ont accordé la priorité aux économies immédiates et aux réformes, notamment celle des retraites, option que semble également avoir retenue l’actuelle Première ministre. Monsieur le Premier président, la Cour des comptes est-elle favorable à cette orientation ?

Selon moi, si le ratio de dette publique ne revient pas à son niveau d’avant-crise, c’est avant tout parce que les efforts consentis ne permettent pas suffisamment de relancer l’activité.

Durant le dernier quinquennat, le Gouvernement a privilégié les baisses d’impôts : le taux de l’impôt sur les sociétés est passé de 33,3 % à 25 %, soit 15 milliards d’euros en moins par an, et le produit des impôts de production a diminué de 10 milliards d’euros, tandis que la suppression annoncée de la CVAE, effective dès 2023, coûtera près de 8 milliards d’euros par an à nos finances publiques.

Ne pensez-vous pas que cette baisse systématique de l’imposition sur le capital, qui s’ajoute à la longue liste des aides confortant la politique de l’offre conduite par l’exécutif, contribue à grever notre faculté à rembourser notre dette ?

M. Vincent Segouin. – Monsieur le Premier président, que s’est-il passé ces derniers mois pour que la dette devienne un sujet de préoccupation partagé par tous les groupes politiques et un sujet d’inquiétude pour la Cour des comptes ? Depuis plusieurs années, le Sénat ne cesse, lui, de tirer la sonnette d’alarme.

Certains d’entre nous estiment qu’il est temps d’utiliser le levier des prélèvements obligatoires. Je suis personnellement favorable à ce que l’on réoriente les dépenses publiques, dont le niveau est aujourd’hui déraisonnable – 60 % du PIB –, vers le travail. Ne pensez-vous pas que cet objectif pourrait faire l’objet d’un consensus ?

M. Philippe Dominati. – Monsieur le Premier président, je reconnais la justesse de vos propos, mais je m’étonne de leur tonalité générale. Quelles sont les préconisations de la Cour des comptes pour faire face à la dégradation constante de la situation de nos finances publiques ?

Il est du reste regrettable que vous ayez assez peu parlé des prélèvements obligatoires : ce silence de votre part est assourdissant, alors que la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages résultent largement du niveau de ces prélèvements.

M. Marc Laménie. – Je m'interroge sur l'efficacité et le niveau des dépenses de sécurité intérieure, surtout depuis le rapprochement de la gendarmerie et de la police. Cette politique publique, dont le budget représente près de 20 milliards d'euros, nécessite l'intervention de corps de métiers très différents. Que faire pour harmoniser des dispositifs de recrutement aujourd'hui diversifiés ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Monsieur le Premier président, je salue votre travail et souscris au message d'alerte que vous avez envoyé.

S'agissant des prévisions figurant dans le projet de loi de finances rectificative, vous venez de nous expliquer que les hypothèses du Gouvernement, notamment concernant le déficit public, vous paraissaient très optimistes, tout en rappelant qu'il importe avant toute chose de trouver le bon équilibre entre soutien à la croissance et maîtrise des dépenses.

Considérez-vous que les prévisions du Gouvernement concernant le niveau de la dépense publique soient sincères ? Nous invitez-vous à le réduire ? Estimez-vous qu'il s'agit du bon moment pour supprimer la redevance audiovisuelle ? Selon vous, comment pourrait-on financer cette mesure ?

Quelles conséquences devrions-nous tirer, d'après vous, des incertitudes économiques et financières que vous avez soulevées dans le cadre de la préparation de ce projet de loi ? Y a-t-il des mesures de précautions à prendre ?

M. Emmanuel Capus. – Je suis favorable à ce que l'on revalorise le point d'indice des fonctionnaires pour contrer les effets de l'inflation. Néanmoins, une telle mesure aura des conséquences financières pour les collectivités locales. Que pensez-vous des critères de répartition de cette charge entre l'État et les collectivités ?

M. Vincent Delahaye. – Monsieur le Premier président, selon votre rapport, les prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement sont soumises à plusieurs incertitudes. Que faire pour améliorer la qualité de ces prévisions ? Un audit ne serait-il pas nécessaire ?

M. Pierre Moscovici. – Monsieur le sénateur Bilhac, je suis depuis fort longtemps convaincu, comme l'était Pierre Mendès France, que « les comptes en désordre sont la marque des nations qui s'abandonnent ».

D'ailleurs, je m'inscris en faux contre les propos de M. Seguin : la Cour des comptes ne découvre pas le problème de la dette publique aujourd'hui. Il s'agit bien au contraire d'un sujet de préoccupation pour notre institution depuis des décennies. Philippe Séguin comme Didier Migaud, pour ne citer qu'eux, n'étaient pas, me semble-t-il, totalement indifférents à ce problème. De notre point de vue, la dette publique a toujours été et demeure l'ennemie de l'économie et des services publics. C'est un fait établi : la hausse de la dette réduit les marges de manœuvre de notre pays.

Pour faire face à la crise liée à l'épidémie de covid-19, la France a mené une politique comparable à celle des autres pays. En revanche, la situation de ses finances publiques était initialement plus dégradée, ce qui explique les difficultés actuelles.

Il faudra à plus ou moins court terme réduire les divergences en matière de dette publique entre les différents pays de la zone euro. Je ferai observer que notre dette est de 40 points supérieure à celle de l'Allemagne, et que cet écart n'est pas tenable dans le temps.

Madame Lavarde, le Haut Conseil des finances publiques n'a pas encore élaboré de prévisions en matière de déficit public. Si j'ai cité le chiffre de 5,6 % du PIB, c'est parce qu'il correspond aux hypothèses de la plupart des experts que nous avons entendus. Si ce niveau de déficit était atteint, cela représenterait 15 milliards d'euros de plus que ce que prévoit le Gouvernement. Les incertitudes portent pour l'essentiel sur les recettes et le niveau de la croissance, notamment sur les perspectives de croissance potentielle, qui nous semblent un peu optimistes dans ce texte.

Un certain nombre d'entre vous ont abordé la question de la fiscalité. Celle-ci ne constitue pas le cœur de métier de notre institution, et c'est pourquoi je vous invite à consulter les excellents travaux du Conseil des prélèvements obligatoires à ce sujet. En ce qui nous concerne, nous faisons simplement le constat d'une baisse notable des impôts au cours du précédent quinquennat – 50 milliards d'euros –, trajectoire qui réduit incontestablement notre capacité à réaliser de nouvelles baisses d'impôts « sèches ». Toute nouvelle baisse devrait, me semble-t-il, être gagée, soit par une hausse des recettes, soit par une baisse des dépenses d'un même montant.

Je dirai un petit mot de la suppression de la redevance audiovisuelle : il me semble qu'il faudrait prévoir un dispositif de contrôle permettant de garantir la pérennité de cette manne financière.

Concernant les collectivités locales, il n'est peut-être pas indispensable de reproduire les recettes du passé : la baisse des dotations, appliquée entre 2014 et 2017, est une mesure certes efficace, mais brutale et aveugle ; les contrats de Cahors, quant à eux, ont fait l'objet de nombreuses contestations. En matière de finances locales, il conviendrait sûrement que l'État et les collectivités dialoguent davantage et conviennent d'un nouveau mécanisme dans le cadre de la Conférence nationale des finances publiques.

Je précise par ailleurs que le remboursement des subventions versées à notre pays au titre du plan de relance européen, qui s'élèvent à 75 milliards d'euros, figure dans les engagements hors bilan de l'État et que ce montant n'entre pas de ce fait dans le calcul du ratio de dette publique.

Autre précision, la dette des hôpitaux atteindra environ 30 milliards d'euros en 2022. Les mesures du Ségur de la santé représentent 6 milliards d'euros de dépenses d'investissement, tandis que le plan de relance contribue à cet effort à hauteur de 1,4 milliard d'euros.

Puisque plusieurs commissaires m'ont interrogé à ce sujet, je leur confirme que la remontée des taux d'intérêt constitue un risque pour nos finances publiques. Il est regrettable que notre pays n'ait pas davantage profité de cette période marquée par des taux d'intérêt bas. Les effets de la hausse des taux d'intérêt n'affectent pas encore le niveau de notre dette, ce qui doit constituer une réelle source d'inquiétude pour notre pays. D'après l'Agence France Trésor, une augmentation de 100 points de base de l'ensemble des taux d'intérêt renchérirait la charge de notre dette de près de 30 milliards d'euros à l'horizon de dix ans, ce qui affaiblirait davantage encore nos marges de manœuvre.

Les économies proposées par la Cour des comptes ne ciblent pas uniquement les dépenses des administrations sociales, comme je l'ai entendu. Monsieur le sénateur Bilhac, je vous rassure, nous ne préconisons pas le recours à des coups de « rabet », car il s'agit d'une méchante manière de réduire les dépenses publiques. Pour nous, la solution consiste plutôt à réformer les politiques publiques : nous pourrions être plus performants dans les domaines de l'école et de la santé sans dépenser plus. Nous pourrions aussi améliorer l'efficacité des dépenses publiques en matière de logement, notamment de logement social.

Concernant l'évaluation des niches fiscales, je répondrai que c'est un exercice auquel nous nous livrons régulièrement, notamment les niches relatives à l'outre-mer, l'environnement, le logement, ou les dépenses au titre du crédit d'impôt recherche, dont la réforme n'est pas taboue.

Je répondrai à M. Lefèvre que, dans son rapport annuel de 2021, la Cour a consacré un chapitre au surendettement des ménages. Elle y avait conclu que la crise n'avait pas eu de conséquences remarquables sur l'endettement des Français. Il nous semble que le dispositif de lutte contre le surendettement géré par la Banque de France, simplifié récemment, fonctionne plutôt bien.

J'en viens aux douanes. Environ 700 douaniers ont été recrutés – ce qui était nécessaire, car cette administration avait été assez durement taxée – pour faire face aux conséquences du Brexit et lutter contre les attentats. Il faut rendre hommage à nos douaniers, qui sont à la fois une force économique et une force de sécurité indispensable.

En matière de sécurité intérieure, les dépenses de masse salariale ont progressé de 11 % pour la police nationale et de 7 % pour la gendarmerie – c'est la plus forte hausse au sein de la gestion publique de l'État. Quelque 5 654 policiers et 1 900 gendarmes ont ainsi été recrutés. Pour autant, et c'est le paradoxe, ces chiffres ne se traduisent pas par une présence accrue sur le terrain ou par une amélioration du taux d'élucidation des affaires. Le rapport que nous avons consacré à cette question montrait que la gestion des ressources humaines, en particulier dans la police nationale, pouvait être substantiellement optimisée.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, la réponse rapide que je souhaitais apporter à vos nombreuses questions, toujours intéressantes. Je me réjouirais de revenir devant vous pour présenter l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le programme de stabilité. J'aurai également l'occasion de débattre avec vous de la loi de programmation des finances publiques, dont nous devons tous avoir une approche exigeante, ainsi que du projet de loi de finances et de vous présenter les travaux que nous faisons avec plaisir et dévouement à la demande de votre commission.

Pour conclure, nous sommes en situation d'alerte et nous avons un devoir d'action. La situation compliquée dans laquelle nous sommes ne doit pas nous dispenser d'agir. Les défis et les dangers auxquels fait face notre pays sont d'une ampleur exceptionnelle, et le cumul des crises est sans précédent ; nous devons faire preuve de courage et de vigilance.

Le rôle de la Cour n'est pas de préconiser des mesures. Nous ne nous prenons pas pour ce que nous ne sommes pas : nous ne sommes ni l'exécutif, ni le législatif, ni d'ailleurs le pouvoir judiciaire. Nous ne sommes pas un contre-pouvoir : nous sommes une institution de la République qui a un rôle très particulier, celui de l'information du citoyen, et qui le fait à équidistance entre le Gouvernement et le Parlement, en étant très attachée à sa coopération

avec les parlementaires. Vous m'avez interrogé sur le ton employé : tout le monde n'a pas la voix de Philippe Séguin, mais nous pouvons essayer d'avoir la même force d'expression avec des mots et un ton différents.

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur le Premier président, pour les réponses que vous avez apportées à nos collègues. Comme la Cour, notre assemblée ne manque ni de courage ni de vigilance.

Nous nous retrouverons pour travailler sur une question complexe, la loi de programmation des finances publiques, avec l'objectif, que je crois commun, d'arrêter de voter des lois de programmation qui n'ont qu'un sens théorique. Nous faisons preuve d'une certaine lassitude sur la question. En effet, même lorsque surviennent des phénomènes graves tels que le covid – excusez du peu ! –, la loi de programmation n'est pas modifiée, ce qui vous permet de relever qu'elle n'a plus de lien avec la réalité. Nous avons évoqué ce point lors de la réforme de la LOLF : il serait bon que des ajustements soient faits en cas de crises. Cette idée n'a pas été retenue, mais ce serait pourtant une bonne solution.

Le débat sur la loi de programmation sera passionnant, car il nous permettra de nous pencher sur la manière de parvenir à 3 % de déficit, si tel est l'objectif du Gouvernement, ce qui oblige à faire certaines clarifications. C'est peut-être la raison pour laquelle le programme de stabilité tarde à être présenté. Monsieur l'ancien commissaire européen, rappelez-moi à quelle date il aurait dû être transmis : en avril ?

M. Pierre Moscovici. – Début avril ! Mais la Commission européenne avait convenu avec la France qu'il serait présenté plus tard compte tenu du calendrier électoral. Il aurait dû l'être fin juin.

M. Claude Raynal, président. – Le programme de stabilité devra avoir un lien avec la loi de programmation qui sera présentée peu après. J'espère que nous le recevrons rapidement.

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

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, sous réserve de sa présentation en Conseil des ministres et de son dépôt, et désigne M. Christian Klingner rapporteur pour avis.

Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 19 (A.N., XVIe lég.) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et désigne Mme Christine Lavarde rapporteur pour avis.

Désignation d'un membre du bureau de la commission

La commission désigne M. Daniel Breuiller vice-président de la commission, en remplacement de Mme Sophie Taillé-Polian.

Désignation d'un rapporteur spécial

La commission désigne M. Daniel Breuiller rapporteur spécial des crédits de la mission « Travail et emploi ».

Questions diverses

M. Michel Canévet. – J'aimerais connaître la date à laquelle nous ferons le compte rendu des représentations dans les organismes extérieurs au Parlement (OEP) qui sont assumées par des membres de la commission des finances, comme l'avait souhaité le président Larcher. Je peux présenter mon intervention très rapidement, aucune réunion n'ayant eu lieu !

M. Claude Raynal, président. – L'article 9 bis du Règlement du Sénat dispose que les sénateurs désignés pour siéger dans les OEP présentent, avant chaque renouvellement du Sénat, à la commission compétente, une communication sur leur activité au sein de ces organismes. Il s'agit donc d'une présentation triennale qui devrait être faite l'année prochaine par notre commission.

Certains collègues vont au-delà de cette obligation : je pense à Jérôme Bascher, qui vient de me communiquer un compte-rendu de l'activité de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, laquelle se réunit très régulièrement. Il n'en est pas de même de tous les OEP.

Contrôle budgétaire – Obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes – Communication – Adoption des recommandations et autorisation de publication du rapport

M. Claude Raynal, président. – La semaine dernière, notre collègue Jérôme Bascher avait présenté une communication sur les obligations assimilables du trésor (OAT) vertes. Compte tenu de la densité du sujet et de la nécessité de disposer de temps pour examiner les propositions du rapporteur spécial, dont quelques-unes avaient soulevé des questions, il avait été proposé de reporter l'adoption des recommandations et l'approbation de publication du rapport. Je lui laisse donc la parole.

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – J'ai tenu compte de nos échanges la semaine dernière et proposé d'apporter des ajustements à quatre recommandations.

Christine Lavarde avait tout d'abord fait remarquer que la recommandation n° 4 n'était pas opérante dans certaines communes et qu'il pouvait être trop contraignant d'imposer une nouvelle nomenclature budgétaire aux collectivités, alors qu'elles se préparent déjà à mettre en œuvre, d'ici au 1^{er} janvier 2024, la nomenclature M57. Je propose donc que, sur la base d'une démarche volontaire, l'identification des dépenses vertes au sein du budget

des collectivités territoriales repose sur la méthode déployée par l'*Institute for Climate Economics* (I4CE), plutôt que de prévoir une nouvelle nomenclature budgétaire.

Mme Christine Lavarde. – L'État devrait renforcer la méthodologie de l'I4CE, qui est employée par diverses collectivités, comme Strasbourg ou Boulogne. Cette méthodologie considère par exemple les dépenses de ressources humaines comme neutres, alors même que celles-ci représentent 50 % du budget des collectivités. Pour que la méthodologie ait du sens, nous devons aller vers une granularité plus fine des dépenses de personnel. Les pouvoirs publics devraient davantage accompagner les collectivités, puisqu'il s'agit d'une démarche volontaire.

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – La recommandation n° 19, qui porte sur la double comptabilité carbone, est reformulée pour prévoir une entrée en vigueur plus progressive, sans obligation immédiate. Ne seraient concernées que les entreprises déjà soumises à d'importantes obligations de *reporting* dans le cadre de la future directive sur le *reporting* de durabilité des entreprises, la directive dite « CRDS ». Cette directive prévoit par ailleurs une entrée en vigueur différée, avec une dérogation pouvant aller jusqu'à 2028 pour les PME cotées.

L'instauration d'un vrai bilan carbone est absolument nécessaire. La Banque centrale européenne (BCE) a annoncé la semaine dernière qu'elle allait renforcer dès le mois d'octobre ses exigences quant à ses avoirs en obligations d'entreprises et aux garanties acceptées pour leurs emprunts, avec un renforcement en parallèle de la transparence demandée aux acteurs sur leurs engagements climatiques.

Enfin, j'attire votre attention sur deux modifications plus mineures.

La première concerne la recommandation n° 7 et l'instauration d'indicateurs de performance relatifs au verdissement des crédits des programmes budgétaires, qui ne s'appliqueraient qu'aux programmes pour lesquels cette démarche serait pertinente.

La seconde modification porte sur la recommandation n° 13, qui s'adresse également désormais au Haut Conseil du commissariat aux comptes, et non plus seulement à l'Autorité des marchés financiers.

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information

Contrôle budgétaire – Premier bilan du financement des maisons France services – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 30.

Mardi 19 juillet 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Contrôle budgétaire - Intégration d'Expertise France au sein du groupe
Agence française de développement -Communication**

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, les rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement » ont souhaité faire une brève communication sur leur travail de contrôle concernant l'intégration d'Expertise France au sein du groupe Agence française de développement (AFD).

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Monsieur le président, mes chers collègues, M. Jean-Claude Requier, co-rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », ne pouvait être parmi nous ce matin, mais il a souhaité que nous présentions notre travail sur l'intégration d'Expertise France au groupe AFD par la loi du 4 août 2021.

Expertise France a été créé en 2015. Principal opérateur de la coopération technique internationale française, il emploie près de 500 personnes au siège de l'agence, et près de 1 000 personnes sur le terrain. Son chiffre d'affaires s'élevait à un peu plus de 330 millions d'euros en 2021.

La coopération technique internationale a longtemps constitué un point fort de l'aide publique au développement (APD) française, ainsi que l'essentiel de cette aide. Jusqu'à la fin des années 1970, la France mobilisait environ 23 000 coopérants techniques, cette coopération technique représentant 70 % de l'APD française.

Sous l'impulsion du Sénat, il a été décidé de redonner corps à notre politique de coopération technique. En 2014, un amendement sénatorial à la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a décidé du rapprochement des différents organismes publics de coopération technique jusqu'alors dispersés entre plusieurs ministères pour donner naissance à un opérateur central : Expertise France.

Toutefois, dans un contexte de forte compétition en matière d'aide au développement, cette activité n'étant pas dénuée d'intérêts commerciaux pour la plupart de nos partenaires, la question s'est posée en 2018 d'offrir à Expertise France les moyens de peser face à ses concurrents.

À cet effet, en février 2018, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) a décidé de rapprocher Expertise France et l'Agence française de développement. Cet objectif a par la suite été traduit par plusieurs dispositions de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui a réformé le statut juridique et la gouvernance d'Expertise France pour permettre sa filialisation au sein du groupe Agence française de développement.

Cette intégration est effective depuis le 1^{er} janvier 2022, et, compte tenu de cette date très récente, il n'est évidemment pas encore possible d'en évaluer toutes les conséquences. Cependant, nos auditions ont permis de mettre au jour certains points de vigilance.

En premier lieu, le modèle économique d'Expertise France repose sur le versement d'une subvention d'appui, ce qui ne nous paraît pas pouvoir perdurer. Cette subvention s'élève à près de 8 millions d'euros en 2021, soit 2,5 % du chiffre d'affaires de l'opérateur. Dans la mesure où le modèle économique de l'opérateur reste déficitaire, le montant de la subvention est appelé à continuer de progresser dans le futur. En d'autres termes, la croissance de l'opérateur sera financée par l'État.

Cette situation n'est pas une fatalité, puisque d'autres opérateurs de coopération technique – je pense à Civipol, qui intervient dans le champ de la coopération policière – parviennent à l'équilibre économique sans subvention d'appui. L'opérateur de coopération technique allemand ne perçoit aucune subvention d'équilibre, ce qui prouve qu'Expertise France pourrait accroître ses ressources propres et ne plus dépendre du versement d'une subvention d'appui.

En second lieu, si l'opérateur et ses tutelles sont en mesure d'identifier un grand nombre de domaines où la filialisation serait susceptible de générer des gains budgétaires – que ce soit dans la fonction achat, dans les ressources humaines ou immobilières –, force est de constater qu'aucun objectif clair ni aucun indicateur n'existent à ce stade. Cela est assez regrettable, et nous espérons que la prochaine convention d'objectifs et de moyens définira précisément ces objectifs et indicateurs.

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur le rapporteur spécial. J'ouvre les questions.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux de cette communication.

L'intégration et le changement de statut d'Expertise France n'ont finalement pas encore été suivies par une amélioration des ratios de gestion. J'ai le sentiment qu'une pesanteur inappropriée demeure.

Mme Christine Lavarde. – La Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) a vocation à favoriser l'export des entreprises françaises à l'étranger. Comment cet organisme se situe-t-il par rapport à Expertise France ? Ces deux structures ont-elles été fusionnées, ou existent-elles toujours en parallèle ?

M. Bernard Delcros. – Expertise France bénéficie d'une subvention de 8,5 millions d'euros, alors que des exemples montrent que l'équilibre est possible. Quelles seraient les pistes à creuser pour parvenir à l'équilibre économique sans cette subvention ?

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, deux conventions collectives subsistent. L'AFD dépend de la convention des banques, et Expertise France de celle des conseils.

Jean-Claude Requier et moi-même craignons qu'une unification n'accroisse significativement les charges réelles de l'une des deux structures. Nous préférons que les choses continuent comme elles sont et que des synergies soient trouvées, notamment par une

politique de ressources humaines permettant le passage de l'une à l'autre des structures. Compte tenu de la spécificité des métiers assurés par les deux organismes, il vaut sans doute mieux que les deux conventions collectives perdurent.

Madame Lavarde, la Coface relève davantage de Business France et des actions à l'export que du groupe AFD, dont la filiale Proparco est dédiée à l'accompagnement des projets de développement dans le secteur privé. La Coface est une société de cautionnement à l'export dépendant du modèle économique classique, donc des actions liées à Business France.

Monsieur Delcros, l'équilibre économique sera d'abord atteint par la maîtrise des charges de fonctionnement. Il faut aussi prendre en compte l'accroissement des charges de structure. De nombreux projets de l'AFD sont financés par Bruxelles, qui considère que la part des frais généraux dans les missions doit rester extrêmement faible, de l'ordre de 8 % de leur financement, ce qui est sans doute trop peu.

Il faudra qu'Expertise France trouve d'autres financeurs, qui prendraient en compte la réalité des coûts.

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur le rapporteur spécial. Cette communication trouvera sa place dans l'annexe consacrée à la mission « Aide publique au développement » du rapport élaboré par notre commission sur le projet de loi de règlement.

Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021.

Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale mercredi dernier. Le projet de loi déposé le 4 juillet dernier comprenait huit articles, dont l'article liminaire. L'Assemblée nationale y a ajouté un article, portant sur une demande de rapport.

À l'issue de la présentation du rapporteur général, nous nous prononcerons sur l'ensemble du projet de loi, aucun amendement n'étant proposé sur ce texte par le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur le président, mes chers collègues, le temps dont nous disposons pour examiner le projet de loi de règlement pour 2021 est très réduit, car ce texte n'a été déposé que le 4 juillet, soit presque cinq semaines après le délai limite du 31 mai fixé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Si un certain retard avait été constaté lors des précédentes années d'élections générales, c'est la première fois depuis vingt-deux ans que le projet de loi de règlement est déposé après le 1^{er} juillet. Ce n'est pas un bon signal, au moment où le Gouvernement dit vouloir travailler en coopération étroite avec le Parlement, et alors que la révision de la loi organique a été l'occasion pour beaucoup de parlementaires de rappeler l'importance de l'analyse de l'exécution budgétaire passée pour définir les orientations futures.

Pour commencer, la France a connu un fort rebond de l'activité économique en 2021, puisque le PIB a augmenté en volume de 6,9 %, après une récession de 7,8 % en 2020, due aux conséquences de la crise sanitaire. C'est une excellente nouvelle, car, malgré la persistance de la crise et des mesures sanitaires que celle-ci a engendrées, il était absolument essentiel que la France parvienne à réduire, si ce n'est à effacer, les pertes économiques subies en 2020. *A posteriori*, ce rebond me semble d'autant plus primordial que nous sommes passés d'une crise à l'autre, de la crise sanitaire à la crise énergétique.

S'il convient de se réjouir de ce résultat, il apparaît toutefois que le niveau global de l'activité n'est pas revenu, en 2021, à celui de l'année 2019. Ainsi, le PIB en volume de l'année 2021 est inférieur d'environ 1,6 % à celui de l'année 2019, notamment à cause de la dégradation de notre commerce extérieur et d'une consommation encore déprimée.

Ensuite, j'observe que nos performances ont été moins importantes que celles de nos partenaires européens. Ainsi, nous appartenons au groupe des pays qui ont connu, en 2020 et en 2021, un niveau d'activité inférieur à celui de l'année 2019. Nous ne sommes, certes, pas seuls dans ce cas, puisqu'il en est de même pour l'Italie, le Portugal ou encore la Grèce.

Le rattrapage du terrain perdu en 2020 au cours de l'année 2021 a, par ailleurs, eu un coût : celui de la dégradation des comptes publics. En effet, si le revenu disponible brut de l'ensemble des agents économiques a progressé en 2021, le cumul des pertes et des gains enregistrés en 2020 et 2021 montre que les administrations publiques ont joué un rôle essentiel, au travers des mesures de soutien et de relance portées par l'État et les stabilisateurs automatiques. Ainsi, sur la période, l'ensemble de l'économie a enregistré plus de 60 milliards d'euros de pertes cumulées de revenu disponible brut. Ces pertes s'élèvent à 156 milliards d'euros pour les administrations publiques, et se limitent à environ 2 milliards d'euros pour les entreprises, compte tenu des annulations de créances fiscales, tandis que, dans leur ensemble, les ménages ont engrangé plus de 90 milliards d'euros de revenus supplémentaires par rapport à 2019.

Rétrospectivement, en matière économique, l'année 2021 a préfiguré un certain nombre de chocs que nous subissons en 2022 : choc d'approvisionnement en matières premières, choc sur l'évolution des prix, choc sur les marges pour les entreprises et choc sur le coût du financement de la dette.

Nous l'avions signalé dès les prémices de ce mouvement : la hausse des prix à la production a fortement accéléré en 2021, dans le contexte d'une reprise économique mondiale. Dans le secteur industriel, les prix à la production ont augmenté, en moyenne, de 8,7 % sur un an, cette hausse étant de 8,9 % dans le secteur agricole. Dans la construction neuve – mais la situation est la même dans la rénovation –, les prix ont augmenté de 4,8 % en moyenne. Les consommateurs n'ont pas immédiatement subi cette augmentation des prix à la production. D'ailleurs, le pouvoir d'achat des ménages a progressé d'environ 2,3 % en 2021, et n'a commencé à ralentir qu'à compter de l'année 2022.

Mais il n'y a pas de secret : si les consommateurs n'ont pas subi dès 2021 la hausse des prix à la production, c'est d'abord parce que les entreprises ont réduit leurs marges. Ainsi, dans le secteur manufacturier, au quatrième trimestre 2021, le taux de marge se situait 5,6 points en dessous de sa moyenne sur la période 2012-2019. Dans le secteur de la construction, cet écart était d'environ 4,4 points. Cette situation est préoccupante. Elle l'est d'autant plus que, à compter de 2021, l'inflation des prix à la consommation a fortement accéléré. Si, en moyenne annuelle, elle s'élève à 1,6 %, la moyenne mensuelle de l'inflation

se situe, depuis le mois d'août 2021, à des niveaux largement supérieurs. En novembre et en décembre 2021, l'inflation atteignait même 2,8 % en glissement annuel, ce qui justifiait que nous débattions déjà de mesures de protection du pouvoir d'achat.

L'accélération de l'inflation résulte pour l'essentiel de la hausse des prix de l'énergie, comme nous aurons l'occasion d'en discuter demain à l'occasion d'une table ronde réunissant des économistes sur le sujet, ainsi que lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022.

Dernier point sur lequel je souhaite alerter avant de dire un mot sur l'état de nos finances publiques : la remontée des taux d'intérêt nominaux. Tout au long de l'année 2021, nous avons assisté à une remontée des taux d'intérêt nominaux des obligations souveraines à dix ans, qui sont passés par deux fois dans le positif. Si les taux réels – c'est-à-dire corrigés de l'inflation – sont demeurés négatifs et orientés à la baisse en 2021, la situation est très différente au début de l'année 2022. Nous avons assisté, l'an dernier, au prologue d'un vrai changement de régime des conditions de financement de la dette française – nous avons alerté le Gouvernement sur ce sujet dès la fin de l'année.

J'en viens à une présentation rapide de la situation de nos finances publiques.

Je veux commencer par évoquer les recettes publiques, qui ont été sous-évaluées lors de l'examen du PLFR de fin de gestion en 2021. J'avais alors déjà eu l'occasion de qualifier d'« excessivement prudente » la prévision de croissance de 6,25 % retenue par le Gouvernement. L'acquis de croissance était, à lui seul, égal à 6,6 %. Le déflateur du PIB, mesurant l'évolution des prix à la production, continuait d'être évalué à +0,5 %, sans que les récents développements conjoncturels soient pris en compte.

Dans ce contexte, le Gouvernement constate maintenant que les prélèvements obligatoires se sont finalement élevés à près de 1 110 milliards d'euros, soit un surplus de 30 milliards d'euros de recettes par rapport aux prévisions. Il s'en félicite, en l'attribuant aux effets de sa politique économique, qui aurait assuré le dynamisme de l'activité. En réalité, il me semble qu'une prévision de recettes d'une meilleure qualité aurait dû être retenue dès l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2022 et du PLFR de fin de gestion pour 2021. En tenant compte des informations et des prévisions des conjoncturistes disponibles à l'époque, il apparaît qu'une prévision de recettes d'environ 1 095 milliards d'euros aurait pu être établie. L'écart avec la réalisation effective aurait été divisé par plus de deux !

J'en viens aux dépenses publiques, qui s'élèvent quant à elles à 1 460 milliards d'euros en 2021, soit 10 milliards d'euros de moins que la prévision retenue dans le PLFR de fin de gestion pour 2021. Cet écart tient à des engagements des opérateurs et des collectivités moindres que prévu. Malgré cela, le niveau des dépenses publiques s'éloigne très fortement des objectifs inscrits en loi de programmation des finances publiques (LFPF). Ainsi, en excluant les dépenses liées à la crise sanitaire et à la relance – soit environ 91 milliards d'euros en 2021 –, les dépenses publiques s'établissent à 55,4 % du PIB, et non au taux attendu de 52,5 %.

Le déficit public s'établit à 160,7 milliards d'euros, soit 6,4 % du PIB. Il est d'ailleurs principalement supporté par l'État, les collectivités locales parvenant quasiment à l'équilibre et les administrations de sécurité sociale ayant divisé par plus de deux leur déficit.

Notre endettement public diminue également d'environ 2 points de PIB, mais il reste à un niveau très important en comparaison européenne : il s'élève à 112,9 % du PIB, soit 40 points de plus que l'endettement de l'Allemagne. En outre, l'année 2021 est la première depuis longtemps où l'on assiste à une augmentation du poids de la charge de la dette, qui passe de 1,3 % à 1,4 % du PIB. Cette augmentation s'explique par l'augmentation du stock de dette liée au coût des mesures prises en réponse à la crise sanitaire, mais aussi par un renchérissement du coût des obligations indexées sur l'inflation, pour environ 2 milliards d'euros. Cette tendance se poursuivra en 2022, puisque le PLFR pour 2022 que nous devrions examiner la semaine prochaine prévoit une hausse de 17,8 milliards d'euros de la charge de la dette par rapport à la loi de finances initiale en raison de l'inflation.

J'en viens à présent au budget de l'État, dont le déficit s'établit, en 2021, à 170,7 milliards d'euros. C'est certes une « amélioration » de 7,3 milliards d'euros par rapport au déficit budgétaire enregistré en 2020, mais le niveau n'en est pas moins historiquement élevé.

Il est possible d'expliquer la formation du déficit en reprenant les principaux éléments de l'article d'équilibre du projet de loi de règlement, en se limitant au périmètre du budget général. Les masses assez considérables des prélèvements sur recettes et des remboursements et dégrèvements sont retirées des recettes brutes pour constituer les recettes nettes. Ces recettes nettes sont inférieures à 250 milliards d'euros, alors que les dépenses nettes approchent les 420 milliards d'euros : il manque donc plus de 170 milliards d'euros pour équilibrer le budget de l'État, ce qui constitue le déficit.

Si le niveau des recettes peut paraître faible, c'est surtout le niveau des dépenses qui est élevé. Par rapport à 2020, le déficit 2021 s'explique, en effet, par un fort surcroît de dépenses, notamment avec la mise en œuvre du plan de relance, alors même que les recettes connaissent elles aussi une forte augmentation après le « trou d'air » de 2020, lié aux mesures de restriction en lien avec la crise sanitaire. Si les dépenses du plan d'urgence diminuent, elles atteignent encore 34,4 milliards d'euros.

Un autre effet important, qui a un impact à la fois sur les dépenses nettes et sur les recettes nettes, est la forte diminution des remboursements et dégrèvements, notamment à cause de ceux qui portaient sur la taxe d'habitation.

S'il n'y avait qu'un seul message à retenir, c'est donc que l'accroissement du déficit résulte des dépenses, et non des recettes, celles-ci connaissant un très fort rebond en 2021. Les recettes fiscales nettes de l'État effacent la forte chute connue en 2020, mais le rebond est plus important encore, puisque, avec un niveau de 295,7 milliards d'euros, elles sont supérieures de plus de 14 milliards d'euros à celles de 2019, atteignant le niveau historiquement élevé de 2017.

Ce rebond est d'autant plus remarquable que, depuis 2017, une fraction croissante de TVA a été affectée aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités territoriales, en contrepartie de transferts de compétences ou, comme c'est le cas en 2021, à cause de la réforme de la fiscalité locale. Si l'on considère l'évolution de la répartition des recettes de la TVA entre les différentes catégories d'administrations publiques, on constate que cet impôt est aujourd'hui véritablement partagé entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Alors que la TVA était naguère une ressource majeure, voire dominante, de l'État, elle ne lui rapporte aujourd'hui guère plus que l'impôt sur le revenu, qui a connu une

hausse régulière au cours du quinquennat précédent, sauf lors de la baisse de son barème en 2019.

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), pour sa part, a augmenté de manière spectaculaire en 2021, non seulement parce que la consommation de carburant a retrouvé des niveaux plus normaux après les confinements de 2020, mais aussi et surtout par un effet de périmètre : la rebudgétisation du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » a conduit à réaffecter une partie de son produit au budget général.

Quant à l'impôt sur les sociétés (IS), son produit reflète les évolutions de la conjoncture économique en les amplifiant, car il est assis sur les bénéficiaires, et non sur la production dans son ensemble. Alors qu'en loi de finances initiale il était prévu en baisse, puis en légère hausse dans le collectif budgétaire de fin d'année, il a connu une forte augmentation, de 10 milliards d'euros, par rapport à 2020, soit plus de 15,3 milliards d'euros de plus que le niveau prévu en loi de finances initiale pour 2021, malgré la poursuite de la trajectoire de baisse du taux d'imposition de 33 % à 25 %. Cette hausse est bien sûr liée à la reprise économique, qui accroît le bénéfice fiscal, mais aussi, sans doute, au comportement des entreprises, qui ont versé un cinquième acompte très élevé en décembre 2021. Ces écarts illustrent la difficulté de la prévision des recettes de cet impôt.

S'agissant des dépenses, on se souvient qu'elles avaient connu une augmentation historique de 53,6 milliards d'euros en 2020 : c'était le « quoi qu'il en coûte » face à la crise sanitaire. En 2021, non seulement le budget de l'État n'est pas revenu à un niveau plus habituel de dépenses, mais ces dernières ont encore augmenté de 37 milliards d'euros, ce qui représente une progression de 90,7 milliards d'euros en deux ans.

Je serai bref pour décrire les évolutions des missions, car vous les avez-vous-mêmes présentées avec précision dans vos rapports spéciaux.

Comme je l'ai déjà dit, les remboursements et dégrèvements diminuent, pour des raisons liées à la réforme de la fiscalité locale, et la mission « Plan d'urgence », si elle voit ses dépenses quelque peu diminuer, continue tout de même à consommer plus de 34 milliards d'euros.

La hausse des dépenses de la mission « Plan de relance » s'explique bien sûr par la première année de son application, et celles de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » proviennent pour moitié d'un effet de périmètre lié à la rebudgétisation de plusieurs comptes d'affectation spéciale – n'y voyez pas un effort du Gouvernement pour renforcer sa politique de transition énergétique et écologique...

Le surcroît de dépenses entre 2019 et 2021 est plus de trois fois supérieur aux sommes mises en œuvre lors de la crise financière de 2008 à 2010. Or je crains que le Gouvernement ne considère le niveau actuel de dépenses comme un « plancher » pour les dépenses futures, et non pas comme une situation exceptionnelle et temporaire, puisqu'il n'a fait aucune annonce permettant de prévoir une diminution de certains postes de dépenses dans les années à venir. Nous le constaterons à nouveau dans quelques jours, en examinant le projet de loi de finances rectificative.

Les dépenses de personnel du budget général de l'État illustrent d'ailleurs l'absence de mesures d'économie. Elles atteignent 134,2 milliards d'euros en 2021, en hausse

de 1,2 % par rapport à 2020 et poursuivant les hausses notables constatées depuis le début du dernier quinquennat. Si le nombre des emplois diminue de près de 4 000 équivalents temps plein travaillé en 2021, ce n'est pas par choix, mais en raison de difficultés de recrutement au ministère de l'éducation nationale qui, selon le Gouvernement, devaient être résolues dans le courant de l'année 2022.

Depuis des années, nous avons noté le mouvement apparemment paradoxal d'une dette qui s'accroît sans cesse – son volume a augmenté de 18,6 % en deux ans – et d'une charge de la dette qui, elle, diminuait tout aussi régulièrement. Or ce mouvement s'inverse en 2021, et l'on revient à la réalité : dès l'an dernier, l'inflation a pesé sur le stock de dette indexée, et la charge maastrichtienne de la dette est repartie à la hausse. Nous savons d'ores et déjà que cette hausse va se poursuivre et s'amplifier en 2022, sous l'effet tant de l'inflation que de la hausse des taux d'intérêt.

Je finirai par quelques observations sur l'exécution budgétaire proprement dite et le respect de l'autorisation budgétaire, comme nous y enjoint l'examen de la loi de règlement.

Nous avons plusieurs fois remarqué le montant assez extraordinaire des reports de crédits en 2021 : plus de 36 milliards d'euros, alors que, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le montant des crédits reportés chaque année avait toujours été inférieur à 3,8 milliards d'euros – le rapport est de 1 à 10. Il s'agissait surtout de crédits ouverts sur la mission « Plan d'urgence », ainsi que de fonds de concours apportés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Cette pratique devrait être exceptionnelle, car les crédits non consommés en fin d'exercice devraient être ensuite annulés par la loi de règlement. Or, à la fin de 2021, 25,6 milliards d'euros de crédits de paiement n'avaient pas été consommés, mais moins de 10 % de ce montant seulement est annulé par le projet de loi de règlement. Le reliquat, à hauteur de plus de 23 milliards d'euros, est reporté à 2022, sur un grand nombre de missions du budget général.

Ce simple fait montre, s'il en était besoin, que le Sénat, et notre commission en particulier, a eu raison de mettre l'accent sur le contrôle de ces reports de crédits lors de l'examen, l'an dernier, de la réforme de la loi organique. Je rappelle que, sur notre proposition, une disposition a été introduite dans la LOLF, limitant les reports à 5 % des crédits ouverts sur les programmes du budget général.

À titre de conclusion, je reviendrai sur les aléas de la prévision budgétaire au cours de l'année 2021. Le déficit constaté sur l'année est inférieur de près de 50 milliards d'euros à celui qui avait été prévu en milieu d'année, lors de la première loi de finances rectificative de juillet 2021. Il est proche du niveau prévu en loi de finances initiale, mais celui-ci était sous-estimé dans la mesure où il n'intégrait pas l'effet des reports de crédits sur les dépenses effectives en 2021. Les prévisions de recettes comme de dépenses ont, elles, connu plusieurs réévaluations successives. Même les prévisions faites en fin d'année, lors de la seconde loi de finances rectificative, ont finalement été très nettement inférieures à la réalisation.

Au total, l'année 2021 a été marquée par la prolongation de la crise sanitaire, et il n'est pas surprenant que les mesures de soutien aux entreprises et aux ménages, que nous avons, dans l'ensemble, approuvées, aient continué à peser sur le déficit. Faut-il pour autant, comme le fait le Gouvernement, parler de « gestion saine » des finances publiques ? C'est une

vision quelque peu idéalisée d'une situation où l'accumulation des déficits creuse la dette au moment même où l'inflation et les taux repartent à la hausse, sans aucune perspective plus favorable sur les mesures qui pourraient conduire à rétablir véritablement les comptes.

Tels sont les principaux points que je souhaitais souligner ce matin sur la situation des finances publiques et de l'exécution budgétaire en 2021, telles qu'elles se reflètent notamment dans l'article liminaire et dans les articles 1 à 6 du projet de loi de règlement.

Ce texte comprend deux articles supplémentaires.

L'article 7 met en œuvre l'annulation d'une partie de la dette détenue par la France sur la Somalie, en application d'un accord bilatéral intervenu dans le cadre du Club de Paris.

L'article 8, introduit par l'Assemblée nationale, demande un rapport sur l'exécution de la mission « Plan de relance ». Même si les données demandées sont intéressantes, je ne suis pas certain que l'ajout d'un rapport soit bien opportun.

De nombreuses informations complémentaires figurent évidemment dans le tome I du rapport général, auquel je vous renvoie notamment pour des éléments chiffrés plus détaillés, mais aussi pour la partie consacrée à la mesure de la performance, qui, à partir de l'analyse de l'ensemble des indicateurs figurant dans les missions, montre qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. En effet, les sous-indicateurs sont très nombreux, parfois peu exploitables – faute de données notamment – ; ils peuvent poser des difficultés de périmètre et sont globalement décevants.

Par ailleurs, l'exécution 2021 de l'ensemble des missions du budget de l'État et des politiques publiques afférentes fait l'objet de contributions riches et détaillées, que vous avez signées en votre qualité de rapporteurs spéciaux.

S'agissant de notre vote sur ce texte, je rappellerai tout d'abord que le Sénat n'a pas souhaité voter la loi de finances initiale pour 2021. Après avoir voté les mesures d'urgence indispensables pendant la crise sanitaire, il avait contesté le choix du Gouvernement de ne pas tenir compte de la dérive des comptes publics. Ainsi, le Gouvernement aurait déjà dû privilégier des mesures temporaires, puissantes et mieux ciblées pour favoriser la sortie de crise dans le cadre du plan de relance, lequel s'est par ailleurs avéré tardif et mal calibré.

Par ailleurs, presque aucune des mesures portées par le Sénat n'a été retenue par le Gouvernement lors de l'examen de ce texte, alors qu'elles contribuaient notamment à assurer la juste compensation de l'ensemble des collectivités territoriales dans le cadre de la réforme des impôts de production, ou encore à favoriser la solidarité nationale, en prévoyant, par exemple, une taxation exceptionnelle des profits des assureurs pendant la crise sanitaire. Les mesures ciblées d'aide aux plus précaires que nous portions n'avaient pas non plus été retenues. Les articles que notre assemblée avait supprimés, à la quasi-unanimité, avaient également été rétablis en nouvelle lecture par les députés.

Depuis, nous avons certes adopté le premier PLFR de 2021, à l'été, mais il s'agissait d'un collectif budgétaire tendant à accompagner la sortie de crise, prolongeant notamment, avec des adaptations, le fonds de solidarité ou encore la nouvelle aide au paiement des cotisations et contributions sociales, la garantie de l'État au titre des prêts

garantis par l'État (PGE) et la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA). Nous avons par la même occasion obtenu d'importantes évolutions et apports du Sénat en commission mixte paritaire (CMP).

En revanche, nous nous sommes fermement opposés à la seconde loi de finances rectificative, le PLFR de fin de gestion, qui comportait en particulier l'indemnité inflation prévue par le Gouvernement, avec une enveloppe budgétaire de 4 milliards d'euros. Comme je l'avais indiqué, ce premier « chèque » de 100 euros, versé à près de 38 millions de personnes, sans tenir compte des revenus du foyer, cumulait les inconvénients : un ciblage insuffisant, des effets de seuil massifs et des risques d'effets d'aubaine préjudiciables à son efficacité au regard du coût important pour les finances publiques.

Enfin, en termes de procédure budgétaire, nous ne pouvons une nouvelle fois que regretter que le Gouvernement ait procédé à des opérations de reports massifs en fin d'année, de 2020 à 2021, mais aussi de 2021 vers 2022, sans nécessairement conserver la destination initialement prévue des crédits ouverts, ce qui pose question.

Aussi, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, à la fois pour les mesures que le budget exécuté comporte et les manœuvres procédurales employées par le Gouvernement en cours d'année pour utiliser les crédits ouverts par le Parlement, je propose à la commission de ne pas adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je remercie le rapporteur général, dont le groupe Union Centriste partage une large part des analyses, avec tout de même quelques nuances. Nous parvenons à une conclusion différente, puisque, à ce stade, nous envisageons, globalement, de nous abstenir. Je rappelle d'ailleurs que nous n'avons pas voté la loi de finances initiale, mais que nous avons voté le PLFR1 et que nous nous étions abstenus sur le PLFR2, qui comprenait des mesures nécessitées par l'urgence – lutte contre l'inflation, bouclier tarifaire... Nous avons tous conscience qu'il fallait répondre à un certain nombre de situations, mais nous partageons l'analyse que le Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques a développée devant notre commission la semaine dernière – le « message d'alerte » qu'il a lancé fait d'ailleurs écho à la « cote d'alerte » évoquée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

S'agissant du calendrier, si la présentation du projet de loi de règlement est reportée à chaque élection présidentielle, ce report est, cette fois, allé très loin. Le travail d'analyse a pu être mené, mais dans des conditions loin d'être idéales pour la commission des finances.

L'année écoulée a été atypique compte tenu de la poussée d'inflation, des difficultés d'approvisionnement, de la montée des taux d'intérêt et des difficultés, nouvelles pour nous, liées à l'impact de la dette. Au demeurant, il est peut-être positif que l'on se rende compte que la dette ne saurait être en perpétuelle augmentation sans que cela ait des conséquences. Nous devons nous en inspirer pour l'avenir.

La Cour a repris, à juste titre, un certain nombre de remarques de notre commission des finances, notamment sur la croissance des dépenses courantes, non liées à la crise sanitaire. C'est un point de vigilance, et une difficulté pour nous tous : il faut avouer que, lorsque nous cherchons des mesures d'économie, nous avons nous-mêmes du mal à les

documenter. Il y a là un travail qui devrait être mené avec l'exécutif – peut-être la nouvelle configuration, plus parlementaire qu'auparavant, permettra-t-elle de le faire.

Nous avons tous souligné que les principes budgétaires ont au moins en partie été mis à mal par les reports.

M. Albéric de Montgolfier. – Je remercie le rapporteur général, dont je partage les analyses.

Le Gouvernement se prévaut d'une gestion saine des finances publiques. Pourtant, le déficit s'élève à 160 milliards d'euros, avec les tours de passe-passe budgétaires qui viennent d'être expliqués...

Je veux exprimer un regret : hors les mesures exceptionnelles liées à la crise, les dépenses continuent à dérapier. C'est malheureusement une constante. Nous l'avons souligné tout au long du précédent quinquennat. Le Gouvernement n'a pas profité d'une situation qui, au départ, était favorable pour engager une trajectoire de réduction de la dépense publique et de désendettement. Bien évidemment, la marge sera beaucoup plus étroite dans la situation budgétaire actuelle.

On se moque quand on évoque la possibilité d'un accident, mais personne n'avait prévu la crise sanitaire. Celle-ci faisait partie des aléas possibles, qui conduisent aujourd'hui à la relance de l'inflation et à l'augmentation des taux d'intérêt, que nous avons, chaque année, présentées comme un risque.

Le rapporteur général a évoqué le changement d'affectation du produit de la TICPE, notamment due à la rebudgétisation du CAS « Transition énergétique ». Au-delà de cette mesure, est-il possible de connaître de manière détaillée le montant des recettes liées à la fiscalité des carburants qu'utilisent les Français pour leurs déplacements – TICPE et TVA ?

M. Didier Rambaud. – Je veux rappeler que la loi de règlement est d'abord un document comptable, administratif. Cela n'empêche pas certains d'en faire une interprétation politique. Pour ma part, je considère qu'elle valide la stratégie budgétaire et économique de soutien aux entreprises et aux ménages.

Vous avez rappelé, monsieur le rapporteur général, que les recettes fiscales nettes de l'État connaissent un fort rebond, de +15,5 % en 2021. Vous auriez pu préciser « sans augmentation des impôts » ! On a la démonstration que l'augmentation des recettes ne passe pas forcément par celle des impôts. L'exemple le plus éloquent est celui de l'impôt sur les sociétés, dont le rendement est supérieur à celui de 2017, alors que son taux est inférieur de 10 points.

Vous avez évoqué la hausse des dépenses, malgré la normalisation en 2021. C'est peut-être oublier un peu vite que le plan de relance a commencé cette année-là, qui a également vu deux lois de finances rectificatives, la première pour financer des mesures de soutien dans un contexte de restrictions sanitaires, la seconde pour financer d'autres mesures, dont l'indemnité inflation.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour ces propos : ils sont de nature à nourrir le débat !

Mme Isabelle Briquet. – Le groupe socialiste votera dans le sens préconisé par le rapporteur général, mais pour des raisons quelque peu différentes.

Ce projet de loi porte nombre de sous-exécutions, d’annulations, de reports de crédits, dont le montant ne traduit pas un pilotage sérieux des finances publiques.

Il met surtout en exergue le fait que la politique économique du Gouvernement est quasiment exclusivement tournée vers l’offre, laissant de côté un pan important de la population. Cette politique ne nous convient pas.

Si ce texte est technique, il est pour nous la traduction de cette politique. Les résultats sont loin d’être à la hauteur des ambitions affichées. Le solde structurel se dégrade notoirement. Le déséquilibre entre les recettes et les dépenses hors dette publique est très important. Les réductions d’impôt qui ont été accordées ne l’ont pas été aux plus pauvres d’entre nous, tant s’en faut... À nos yeux, le manque de justice sociale et fiscale est cruel.

Ce projet de loi est, pour nous, la marque d’un quadruple échec : un échec de pilotage budgétaire ; un échec intellectuel, puisque le Gouvernement campe sur ses positions idéologiques, alors même que leurs applications sont loin des effets escomptés ; un échec gestionnaire, avec un accroissement de la dette causé aussi par le refus d’augmenter les impôts ; un échec social, avec le creusement des inégalités que nous pouvons tous constater.

Nous voterons donc contre ce texte.

M. Daniel Breuiller. – Merci, monsieur le rapporteur général, pour la très grande clarté de votre rapport.

Nous aboutissons au même refus de voter ce projet de loi de règlement, mais sur le fondement de critères d’appréciation un peu différents.

Vous avez affirmé que le taux de marge des entreprises s’était dégradé pour tenir les prix en direction des ménages. Cependant, cette situation est très inégale suivant les secteurs. Selon l’Insee, deux d’entre eux ont profité du contexte d’évolution des prix pour augmenter très nettement leur taux de marge : l’énergie, l’eau et les déchets, secteurs où le taux de marge est passé de 54,6 % au deuxième trimestre 2020 à 61 % au premier trimestre 2021 et même à 74 % au premier trimestre 2022 ; les transports, où le taux est passé de 28,2 % au deuxième trimestre 2020 à 39,1 % au premier semestre 2021. Or ces deux secteurs, en amont de la chaîne de valeur, vont contribuer fortement à la hausse de l’inflation.

Les considérations globales sur les ménages font toujours fi des grandes différences. Je partage l’analyse de nos collègues du groupe socialiste : les ménages les plus modestes ont beaucoup plus que d’autres souffert dans cette période.

Comme Albéric de Montgolfier, je considère que nous n’avons pas profité d’une conjoncture favorable ; pour notre part, nous considérons que nous aurions pu saisir l’occasion pour enclencher réellement la transition écologique, dont l’actualité nous rappelle pourtant avec insistance la grande urgence.

M. Christian Bilhac. – Merci, monsieur le rapporteur général, de votre exposé.

Les recettes fiscales seraient revenues au niveau d’avant-crise. Il est vrai que l’on constate une stabilité des recettes fiscales, mais, si l’on n’en avait pas partagé le produit de la

TVA avec la sécurité sociale, à hauteur de 54 milliards d'euros, et les collectivités, à hauteur de 37 milliards d'euros, l'État aurait plus de 36 milliards d'euros de recettes supplémentaires. La conjoncture est très favorable au retour à des finances saines. Il conviendra d'en tenir compte pour l'élaboration du PLFR et des prochains budgets.

Ce projet de loi de règlement est le reflet de la crise et du plan de relance. Il fait également apparaître que les collectivités ont été les grandes oubliées du « quoi qu'il en coûte ».

Je reprends les propos de Didier Rambaud sur l'impôt sur les sociétés, qui, malgré l'abaissement du taux, produit 12 milliards d'euros de plus qu'avant la crise. C'est énorme ! Le chiffre est de 7 milliards d'euros pour la TICPE, et de 7 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu.

La TVA sert de variable d'ajustement : elle connaît une baisse apparente du fait du partage, mais c'est, pour le pays, une recette fiscale nette en hausse de près de 30 milliards d'euros.

M. Pascal Savoldelli. – Il est toujours sain pour la démocratie représentative que notre institution respecte la légitimité de l'opposition de gauche, mais aussi ses arguments.

Nous voterons contre le texte, à la fois pour exprimer la possibilité d'autres choix politiques que ceux de l'exécutif national, mais aussi parce que bon nombre de nos amendements ont été balayés par la majorité du Sénat.

Au-delà du débat politique, il faut faire attention avec ce document. Ce n'est pas seulement un compte administratif comme dans les collectivités territoriales. Certains éléments du projet de loi de règlement ne relèvent pas du tout de la technique ! Quand les sous-consommations s'élèvent à près de 25 milliards d'euros, il y a un enjeu de sincérité politique. Chacun doit prendre ses responsabilités, dans la sincérité.

M. Marc Laménie. – Je souscris aux propos de Christian Bilhac concernant les recettes nettes.

La TVA est passée de 156 milliards d'euros en 2018 à 95,5 milliards d'euros en 2021. Comment s'articule cette baisse avec les transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale ?

M. Vincent Segouin. – Je suis en parfait accord avec les conclusions du rapporteur général. Je rejoins ce qui a été dit sur la réduction de l'impôt des entreprises, dont on voit bien qu'elle n'a pas diminué les recettes. Je pense que l'on est au bout du système où l'impôt tue l'impôt du fait de taux trop élevés. C'est plutôt un bon point.

On a eu recours à la dépense publique, que l'on a financée essentiellement par de la dette. La plupart de cette dépense publique nouvelle était attribuée au plan de relance. Je regrette de ne pas voir dans le rapport ce que le plan de relance a pu créer en termes de points de croissance, mais je ne suis pas sûr que l'État soit capable de le définir.

Avec la remontée des taux d'intérêt que nous connaissons aujourd'hui, le recours à la dette est une voie sans issue. Nous sommes au bout du système. Nous n'avons cessé de le dire, mais nous n'avons jamais été entendus. Tant mieux si l'on a compris la leçon et si l'on change de pratiques.

Mme Christine Lavarde. – Didier Rambaud nous a accusés d’avoir une position politique sur un document qui ne devrait être que comptable. Je rappelle que la majorité précédente avait fait de l’examen des lois de règlement l’alpha et l’oméga du travail de la commission des finances, en voulant, notamment, instituer le printemps de l’évaluation, sans d’ailleurs faire grand-chose quand elle était en place.

Alors que le Gouvernement n’a pas changé du tout au tout entre le 23 et le 24 avril, ce document nous a été transmis avec plus d’un mois de retard. Si ce document n’était qu’un document comptable, il aurait dû être écrit par les équipes des différents ministères, donc transmis dans les délais prévus par la LOLF ! Notre vote négatif est aussi en partie un vote de mécontentement face à ce mépris à l’égard de notre institution.

Comme Vincent Capo-Canellas l’a dit très justement, objectivement, les rapporteurs spéciaux n’ont pas pu faire leur travail d’analyse des comptes. Nous n’avons pas d’informations. Nous n’avons pu mener aucune audition des ministères que nous sommes censés contrôler. Dans ces conditions, difficile de valider un document, à moins d’accorder une confiance aveugle à ce qu’écrit le Gouvernement...

Didier Rambaud s’est félicité de la réussite de la politique fiscale du Gouvernement. Pour notre part, nous regrettons que la croissance des recettes se soit accompagnée d’une croissance des dépenses encore plus importante et absolument pas justifiée par l’urgence et la réponse à la crise sanitaire. Il aurait plutôt fallu utiliser ce surcroît de recettes pour commencer à enclencher une procédure de désendettement. Nous en serions d’autant plus satisfaits aujourd’hui, avec la remontée des taux.

M. Claude Raynal, président. – Je veux évoquer l’article qu’a ajouté l’Assemblée nationale, prévoyant un rapport sur le plan de relance. Cela existe déjà ! Un premier rapport est paru à ce sujet, et d’autres rapports vont être rendus – c’est la mission, à laquelle le rapporteur général et moi-même participons, qui a été confiée à Benoît Cœuré, puis à Laurence Boone, qui va elle-même être remplacée.

Pour le moment, il s’agit davantage de mesurer la consommation des crédits que les effets du plan de relance. C’est très compliqué. Par exemple, il va sans doute falloir plusieurs années pour que l’on parvienne à mesurer l’impact de la baisse des impôts de production. Pour l’instant, les services qui sont à la manœuvre ne vont pas sur ce terrain, mais la question est posée. Une équipe est en place pour communiquer des éléments de réponse tous les six mois environ.

Monsieur Rambaud, je trouve vos propos assez curieux : certes, vous n’avez pas augmenté les impôts, mais vous avez augmenté la dette, et de manière très forte !

J’ai fait savoir à Bruno Le Maire que je n’admettais pas qu’il dise que les 25 milliards d’euros de mesures de pouvoir d’achat n’étaient pas financés par la dette – il affirme que l’enveloppe est la même. L’année précédente, on nous avait dit que tout ce qui n’avait pas été dépensé servirait au désendettement. Il faut appeler un chat un chat ! Ces 25 milliards d’euros auraient permis de se désendetter d’autant. Ils ont été utilisés pour les mesures de pouvoir d’achat. Toutes ces mesures sont donc financées intégralement par la dette, et un ministre ne saurait dire le contraire ici.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur Capo-Canellas, j'ai compris que vous n'alliez probablement pas voter dans le même sens que celui que j'ai proposé, mais que, globalement, votre diagnostic était identique. J'en prends acte.

Albéric de Montgolfier a exprimé son regret de voir la dépense publique continuer de dériver. C'est une vraie préoccupation, que M. le président vient lui aussi d'exprimer.

S'agissant de la fiscalité pour l'énergie, les recettes de TICPE s'élèvent à 32 milliards d'euros, dont 18,3 milliards pour l'État, contre 28,5 milliards d'euros en 2020, dont 11,5 milliards d'euros pour l'État. Cela dit, il faut tenir compte de la rebudgétisation du CAS Transition énergétique. Nous espérons que nous aurons les réponses du Gouvernement pour le PLFR. Pour les recettes supplémentaires, il est question de 3,7 milliards d'euros, mais ce sont, pour l'instant, des estimations datant de mars dernier. Je rappelle, du reste, qu'une augmentation des prix peut aussi engendrer une baisse de la consommation, donc une baisse des rentrées de TVA. Ce n'est pas ce qui s'est passé globalement dans les comptes de la Nation. Une baisse de l'IS n'a pas non plus été constatée, mais, dans ce secteur, cela peut arriver.

Je partage pleinement ce que Christine Lavarde a répondu à Didier Rambaud. Le président de la commission et moi-même avons fait paraître un communiqué dès le 1^{er} juin pour regretter le mépris du Gouvernement, qui oublie ses propres obligations. Je rappelle que, quelques semaines auparavant, certains membres de la majorité précédente se livraient encore à des surenchères de rigueur dans les débats sur la LOLF... C'est un peu fort de café !

Madame Briquet, je note que nous voterons de la même manière, mais pas pour les mêmes raisons.

Monsieur Breuiller, vous avez évoqué la hausse des taux de marge dans l'énergie et les transports. Je pense qu'il faut regarder globalement l'ensemble des secteurs. Nous aurons sans doute l'occasion, certainement dans le PLFR et peut-être même avant, de revenir sur les profits inadaptés dans certains secteurs au regard des circonstances. Néanmoins, au premier trimestre 2022, la baisse des profits des entreprises participe à réduire l'inflation des prix à la production de 2,4 points.

Messieurs Christian Bilhac et Laménie, les transferts de parts de TVA étaient justifiés par les décisions prises par l'État. Vous avez cité l'exemple de la fiscalité locale. Je répète que l'évolution des recettes fiscales est aussi parfois liée à une rebudgétisation, donc à des questions de périmètre.

M. le président a déjà réagi aux regrets exprimés par Vincent Segouin concernant l'évaluation du plan de relance. Je pense moi aussi que les choses vont bouger avec le comité d'évaluation qui a été présidé par M. Cœuré, puis par Mme Boone. Je puis dire que, dans les observations que nous avons faites, mais qui ne sont pas à proprement parler des éléments de comptes nationaux, nous avons notamment souligné la difficulté de bien appréhender la territorialisation, qui est tout de même l'un des enjeux importants du plan.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021. En conséquence, elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter chacun des articles du projet de loi.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Claude Raynal, M. Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, M. Arnaud Bazin, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Isabelle Briquet et M. Didier Rambaud, comme membres titulaires, et M. Antoine Lefèvre, M. Stéphane Sautarel, M. Jean-Baptiste Blanc, M. Vincent Delahaye, M. Thierry Cozic, M. Pascal Savoldelli et M. Christian Bilhac comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021.

La réunion est close à 10 h 15.

Mercredi 20 juillet 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Inflation et pouvoir d'achat - Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la direction générale du Trésor, MM. Éric Chaney, conseiller économique de l'Institut Montaigne, Denis Ferrand, directeur général de Rexecode et Mathieu Plane, directeur adjoint du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques

M. Claude Raynal, président. – En janvier dernier, nous organisons déjà une première table ronde sur l'accélération de l'inflation. À cette date, la Banque de France anticipait un taux d'inflation de 2,5 % en 2022 lié à la hausse des prix de l'énergie.

Dans ses dernières prévisions, la Banque de France estime que l'inflation de l'indice des prix à la consommation harmonisé devrait finalement atteindre 5,6 %. J'espère que nous n'aurons pas à organiser une troisième table ronde !

Les anticipations pour l'année 2023 ont également été relevées. Prévue à moins de 1,5 % en 2023 par le *Consensus Forecast* en janvier, l'inflation pourrait finalement dépasser 3 %. Toutefois, on peut s'interroger sur la solidité de prévision à si long terme.

Lors de la précédente table ronde, les économistes participants avaient insisté sur le rôle joué par la hausse des prix de l'énergie alors même que le conflit en Ukraine n'avait pas encore commencé. Depuis, il apparaît que le phénomène concerne également le prix des services, de l'alimentation et des produits manufacturés.

Cette accélération de l'inflation est loin d'être sans conséquence pour l'activité économique – puisqu'elle participe à réduire le pouvoir d'achat des ménages et le taux de marge des entreprises – et pour les finances publiques évidemment. Depuis fin 2021, plusieurs dispositifs ont, en effet, été mis en œuvre pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages, tels que le bouclier tarifaire, l'indemnité inflation et le chèque énergie. Plusieurs autres sont

proposés dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2022 et du projet de loi pour le pouvoir d'achat.

En parallèle, nous assistons à une remontée des taux d'intérêt nominaux et réels des obligations souveraines, sous l'effet conjoint de la hausse de l'inflation anticipée et du resserrement de la politique monétaire de la Banque centrale européenne.

Pour mieux comprendre les ressorts et les perspectives de la crise d'inflation que nous traversons et partager leur réflexion sur la nature et l'efficacité des réponses proposées, ainsi que sur leur soutenabilité budgétaire, nous avons le plaisir de recevoir plusieurs économistes : Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor, M. Denis Ferrand, directeur général de l'institut Rexecode, M. Mathieu Plane, directeur adjoint de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et, enfin, M. Éric Chaney, conseiller économique de l'Institut Montaigne.

M. Denis Ferrand, directeur général de Rexecode. – Pourquoi les hypothèses d'inflation étaient-elles relativement basses à la fin de l'année dernière ? Parce que nous pensions que l'inflation était de nature temporaire, et non qu'une mécanique inflationniste s'enclenchait. Il faut réviser ce diagnostic, quand bien même, jusqu'à présent, l'inflation – qui est de 5,8 % – reste très déterminée par l'évolution des prix de l'énergie et des produits alimentaires, qui en représentent 60 %, alors qu'ils ne constituent que 25 % du panier de consommation des ménages. L'inflation est surdéterminée par des chocs plutôt exogènes, qu'il s'agisse de l'énergie ou de l'alimentaire.

Pour autant, des signaux montrent que l'on a changé de régime d'inflation. Si l'on compare les contributions en points à l'inflation, pour chacune des quatre grandes composantes – énergie, alimentation, produits manufacturés et services –, à l'heure actuelle et en moyenne sur longue période, on constate un écart : les contributions actuelles sont bien supérieures à la moyenne, pour chacune des composantes.

On est passé d'un choc d'inflation très concentré sur l'énergie à une diffusion sur les prix des produits manufacturés, avec la hausse des prix des matières premières hors énergie, mais aussi sur les services, avec un début d'accélération de l'ensemble du système de prix. Cette diffusion de l'inflation ne semble pas devoir s'arrêter. Les chefs d'entreprise anticipent une hausse de prix très marquée, de quatre points au-dessus de l'écart type, ce qui est tout à fait exceptionnel, pour le commerce de détail. Cela vaut aussi pour la construction, l'industrie et les services.

Comment cela ampute-t-il le pouvoir d'achat des ménages ? En formulant l'hypothèse qu'il n'y ait plus de nouvelle accélération des prix à partir de juin, sur l'ensemble de 2022, relativement à 2021, le choc représenterait, toutes choses égales par ailleurs, 66 milliards d'euros, soit environ 1 000 euros par habitant de France, et 4,3 % du revenu des ménages. L'énergie, à elle seule, représente la moitié de cette somme, soit 500 euros par habitant. C'est en France que ce choc est le plus amorti, puisque la moyenne, pour l'ensemble de la zone euro, est de 1 288 euros par habitant – et de 1 450 euros par habitant en Allemagne.

Quand on regarde sur une plus longue période, avec une prévision d'inflation annuelle un peu supérieure à 5 %, et une progression du revenu des ménages de 4 %, on anticipe une baisse de pouvoir d'achat sur l'ensemble de l'année. Néanmoins, la France sera la seule des quatre grandes économies de la zone euro à afficher un niveau de revenu réel de

l'ensemble des ménages supérieur à l'avant-covid, en 2019. L'Allemagne sera cinq points en dessous, l'Italie, deux points en dessous et l'Espagne, cinq points en dessous.

Toutefois, on se rend compte qu'il y a une perte du revenu disponible brut réel par ménage, c'est-à-dire chacun pris individuellement, puisqu'il y a une progression du nombre de ménages deux fois plus importante que la progression du nombre d'habitants. Ainsi, en 2022, il est probable que le niveau de revenu disponible brut réel par ménage soit inférieur à 2019 mais aussi à 2010.

Pour résumer, le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages est supérieur au niveau de 2019, et dix points au-dessus du niveau de 2010, mais, pour chacun des ménages individuellement, il est inférieur.

Que représente ce choc d'inflation par rapport à la surépargne constituée par les ménages pendant la crise du covid, lorsqu'ils étaient empêchés de consommer et que leurs revenus étaient plutôt préservés ? On supposait que cette épargne supplémentaire pourrait être réinjectée dans le circuit pour stimuler la consommation. Or, 43 % de la surépargne de 2020-2021 se trouve limitée par le passage de l'inflation. Cette surépargne est bien réintroduite dans le circuit, mais pour maintenir le niveau de dépense des ménages, et non sous forme de dépenses additionnelles. Les dépôts réels des ménages sont en train de s'éroder.

Que peut-on imaginer pour la progression des revenus salariaux ? On constate que les entreprises subissent un choc de prix en amont, sur les matières premières et sur l'ensemble de leurs coûts. Il y a un recul du prix relatif des entreprises, relativement à leurs coûts d'approvisionnement. Les comptes nationaux montrent que dans le secteur de la construction, le prix à la production ne suit pas du tout l'évolution des prix à la consommation intermédiaire. Un amortisseur est pris sur les marges des entreprises.

Compte tenu des évolutions de la structure de coûts des entreprises, le niveau du résultat d'exploitation des entreprises rapporté à la valeur de leur production recule, pour rejoindre les points bas de 2012 et 2013. Oui, en 2021, différentes aides ont été déployées, mais elles n'ont plus cours, et le choc de prix des matières premières, en amont, n'est pas intégralement répercuté.

Le salaire mensuel de base progresse faiblement. Dans les entreprises, le salaire moyen par tête, incorporant les primes, connaît une progression de 6,7 % sur un an – 3 % en termes réels. Par rapport à 2019, il progresse, au premier trimestre 2022, de 5,1 %, soit 0,2 % en termes réels. C'est donc une stagnation.

De manière générale, la progression des salaires à long terme est rendue possible par les gains de productivité. Or, quand on met en regard la productivité horaire réelle et le salaire horaire réel, on constate que les gains de productivité sont très en deçà de la progression du salaire réel. Les salaires sont allés un peu au-delà de ce que le fondamental économique permettrait.

La Banque de France a publié une note très intéressante en mai sur les accords de branche. À la fin de l'année 2021, les négociations sur les minima de branche ont donné une augmentation comprise entre 2,5 et 3,5 % en 2022 contre 1 % en 2021, avec des clauses de revoyure bien plus fréquentes qu'habituellement. Les évolutions du SMIC ont fait passer les minima de branche en dessous de son niveau, dans de nombreux secteurs.

L'inflation est vraiment déterminante pour l'évolution des minima de branche. Avec une inflation à 1 point, l'augmentation des minima de branche est de 0,6 point. Il est probable que la progression des salaires se poursuive, sans pour autant annuler complètement l'inflation.

La dispersion d'inflation est tout à fait exceptionnelle à l'intérieur de la zone euro. Cela nous posera problème à un moment. La moindre inflation en France est directement liée aux interventions sur les prix. Cela pourrait induire une redistribution des cartes de la compétitivité salariale au sein de la zone euro. Cette compétitivité salariale étant permise en France par une intervention budgétaire extrêmement importante, nous allons connaître un déséquilibre budgétaire plus dégradé que beaucoup d'autres pays européens.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour cet exposé axé sur les entreprises et les salariés.

Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste à la direction générale du Trésor. – L'activité partielle peut créer un trompe-l'œil sur les salaires, car les salariés ont bien reçu des rémunérations en 2020. Le calcul du taux de croissance de la masse salariale dans le compte d'exploitation des entreprises en est rendu plus complexe.

Faisons très attention au décrochage de productivité par rapport à fin 2019 et à la tendance pré-covid. Le recul serait de 5 %, ce qui est tout à fait important. Si l'on prolongeait l'évolution des salaires réels constatée lors de la période pré-covid, la compétitivité décrocherait. On s'attend aujourd'hui à une réduction des marges, ce qui n'est pas alarmant car elles étaient hautes en 2021. Elles devraient revenir à un niveau proche de celui de 2018.

L'État intervient sur les salaires quand il y a une faille de marché, ce qui est le cas pour les travailleurs non qualifiés. En effet, la négociation est asymétrique, dans un marché local, entre quelques employeurs dominants et des travailleurs peu coordonnés. L'État impose un salaire minimum pour empêcher les salaires de tomber trop bas. En revanche, pour les salaires plus élevés, la concurrence entre les entreprises est vertueuse, surtout quand il y a des difficultés de recrutement. Rien n'empêche les entreprises d'attirer à elles les meilleurs travailleurs en augmentant les salaires. C'est bon pour la dynamique de la productivité.

En France, on souffre d'une échelle de salaires très comprimée autour du SMIC, ce qui désespère les personnes rémunérées juste au-dessus, dont le salaire n'évolue pas beaucoup et se fait même rattraper par le SMIC.

Le déficit commercial de notre pays a augmenté pendant la pandémie et n'a pas été rattrapé depuis. Certes, des revenus tirés des actifs situés à l'étranger rattrapent ce déficit sur le compte courant. Toutefois, les grosses divergences d'inflation entre les pays européens sont peut-être l'occasion pour la France de réaliser son ajustement de prix relatifs, ce à quoi elle ne parvenait pas lorsqu'il n'y avait pas d'inflation.

En 2009, lors de la crise financière, la productivité a baissé, mais les salaires ont continué sur leur lancée. L'écart a été rattrapé par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), créé par le gouvernement de l'époque. Attention ! L'état actuel des finances publiques empêche de créer un nouveau CICE pour rattraper ce décrochage.

Le soutien au pouvoir d'achat des ménages vient, d'une part, des différents dispositifs de blocage des prix, et, de l'autre, du soutien aux revenus. En 2022, le soutien total

serait de près de 3 % en France, ce qui est massif. Dans les autres grands pays européens, il va de 1 à 2 %.

Si la situation du pouvoir d'achat est meilleure en France qu'ailleurs, c'est grâce à un soutien public. Comment celui-ci évoluera-t-il ?

On pense que l'augmentation des prix accroît les recettes budgétaires, que l'on pourrait donc dépenser. Effectivement, l'inflation entraîne des recettes de TVA accrues. Par ailleurs, la dette est fixée en euros, et 90 % de la dette n'est pas indexée. Le produit intérieur brut (PIB) augmentant en valeur, les finances publiques devraient s'en retrouver allégées.

En réalité, c'est plus compliqué. À court terme, l'indexation des dépenses étant moins rapide que celle des recettes, on a un effet positif, à quantité donnée. Mais on a un choc des termes de l'échange, et c'est là le plus important. Nous subissons une hausse de notre énergie importée. L'inflation vient non pas d'un boom de la demande, mais des importations. En soutenant l'achat de produits pétroliers, on a favorisé les revenus des pays du Golfe. Cet argent manquera dans les caisses de l'État. On ne peut pas avoir un pays qui s'appauvrit et des finances publiques florissantes. Ce n'est pas possible.

En volume, les assiettes fiscales diminuent, par rapport à avant le choc énergétique.

Les révisions à la baisse de la croissance se retrouvent dans les finances publiques. Une partie est masquée, en 2022, par des recettes exceptionnelles dont une partie vient du rebond de l'activité en 2021. Le rebond des profits de 2021 a engendré un rebond de l'impôt sur les sociétés en 2022, mais cela va disparaître.

En cas de choc de termes de l'échange - c'est-à-dire un choc sur le rapport entre les revenus tirés des exportations et le coût de nos importations - les prix à la consommation augmentent plus vite que les prix à la production. Or les recettes fiscales sont plus ou moins indexées sur les prix à la production, puisque c'est la valeur ajoutée qui est ensuite partagée entre le travail et le capital. Par contre, les dépenses publiques sont largement indexées sur les prix à la consommation. Normalement, les deux prix progressent de manière similaire, mais ce n'est pas du tout le cas actuellement. Nous avons donc une perte.

À court terme, une partie de la dette est indexée sur l'inflation : pour 30 % de l'inflation française et pour 70 % de l'inflation en zone euro. Comme elle progresse plus vite, il y a un surcoût sur la dette à court terme.

À plus long terme, c'est naturellement la hausse des taux qui l'emporte. Si le taux de rendement du capital augmente et le taux de croissance de la production également, tout va bien. Mais avec un choc des termes de l'échange, il y a un risque que les taux d'intérêt augmentent et que la croissance diminue, avec un effet boule de neige.

Concernant les inégalités, l'Insee a calculé le choc d'inflation pour les différents types de ménage. Les habitants en zones rurales sont plus exposés – d'environ un point de plus – à l'inflation. L'inflation atteignait 4,9 % en glissement annuel pour la France entière, mais 5,9 % pour les zones rurales. Par contre, l'inflation était inférieure d'un point pour les jeunes. C'est intéressant, mais il faut regarder en parallèle les soutiens au revenu et les mécanismes d'indexation. En août, le SMIC aura augmenté de presque 8 % en un an. Les

revenus inférieurs sont relativement bien protégés avec les minima sociaux. En zone rurale, il faut tenir compte qu'il y a un grand nombre de retraités.

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat représentent à peu près 6 % du revenu pour le premier décile et 1 % pour le dernier décile, donc tout le monde est gagnant, hormis l'État – mais c'est en pourcentage du revenu. En euros courants, c'est différent : le revenu du premier décile est plus bas, par définition.

Pour l'instant, les anticipations d'inflation ne sont pas ancrées, et la boucle prix-salaires n'est pas totalement enclenchée ; c'est un peu mystérieux... Nous sommes mieux armés que dans les années 1970 : il y a moins d'indexation, moins de dépendance aux énergies fossiles, les banques centrales sont indépendantes, les salaires réels sont moins rigides.

Mais il y a aussi des éléments négatifs par rapport aux années 1970 : le taux d'endettement, privé et public, est très élevé ; les tensions sur le marché du travail peuvent alimenter la boucle prix-salaires. On peut s'interroger sur la surépargne accumulée ; si elle est dépensée, elle soutiendrait l'inflation...

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie. Vous aurez l'occasion de compléter votre propos. Monsieur Plane, la politique monétaire est-elle la bonne réponse à la lutte contre l'inflation ?

M. Mathieu Plane, directeur adjoint du département Analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). – La réponse des politiques économiques à l'inflation est un sujet quand même crucial avec le fameux dilemme des banques centrales : faut-il agir pour éventuellement donner un signal ? Cette inflation peut avoir des effets de second tour et remonter les taux, avec des conséquences sur le coût de refinancement. Les dettes pourraient remonter et il y aurait un risque de casser la croissance, alors que cette inflation est, pour le moment et en grande part, d'origine importée. Actuellement, environ 60 % de l'inflation est liée à l'énergie et à l'alimentaire. L'inflation d'origine domestique reste relativement maîtrisée. Cette inflation importée vient percuter de plein fouet le pouvoir d'achat des ménages car c'est non pas la hausse des revenus qui fait l'inflation, mais la hausse des prix importés, d'où les inégalités et ce choc inflationniste, qui peut être très différent selon les situations – zones rurales, périurbaines, agglomérations...

En mars, l'OFCE avait calculé que sur 5 % d'inflation générale, les 10 % des ménages les mieux lotis face à ce choc subissaient une inflation de 2,5 %. Les 10 % des ménages les plus exposés subissaient une inflation de 8,5 %. L'écart était déjà très fort, et se justifie moins par les revenus que par le lieu d'habitation. Au sein d'un même décile, les situations sont très différentes, d'où la nécessité de l'intervention publique, au lieu d'un simple ajustement en fonction du revenu. Tout dépend du lieu d'habitation, du transport, du mode de chauffage...

Cette inflation est d'abord due à des chocs très spécifiques. La crise mondiale qui dure depuis 2020 est inédite depuis la Seconde Guerre mondiale, avec une reprise également inédite, qui déstabilise les économies : la demande remonte fortement, et les capacités de production ont du mal à suivre. Il y avait déjà des problèmes d'approvisionnement et une hausse des prix de l'énergie avant la guerre en Ukraine, qui a constitué un second choc.

Il y a quelques mois, on pensait qu'il ne s'agissait que de goulots d'étranglement, temporaires, qui disparaîtraient avec le rétablissement des capacités de production. Or nous sommes peut-être en face d'une situation qui n'est pas temporaire : la guerre en Ukraine conduira probablement à une hausse durable des prix de l'énergie, on ne sait pas jusqu'à quand.

Autre nouveauté, les stratégies adoptées par les pays pour répondre à la crise sanitaire : le Gouvernement a présenté son projet de loi de finances en octobre avant l'arrivée du variant Omicron. L'épidémie n'est pas derrière nous ; elle crée de nouveaux chocs sur l'économie mondiale et sur les chaînes de production, et donc des tensions qui ne disparaissent pas. Ensuite, les stratégies sanitaires divergent : la Chine met en place une stratégie zéro covid, contrairement à l'Europe.

La réponse sur les salaires reste jusqu'à présent assez modérée : le salaire mensuel de base au premier trimestre a augmenté d'un peu plus de 2 % alors que l'inflation était déjà supérieure à 4 %. Nous prévoyons une inflation de 3,6 % sur les salaires mensuels de base cette année, avec une inflation à 5,3 % ; les salariés perdront du pouvoir d'achat, hormis ceux au SMIC. Cela interrogera sur la situation des personnes ayant un revenu juste au-dessus du SMIC : en moins d'un an, le SMIC augmentera de près de 8 %, ce qui ne sera pas le cas du salaire des personnes qui sont à 10, 20 ou 30 % au-dessus du SMIC. Cette question sociale devra être traitée.

Les facteurs géopolitiques seront déterminants, ainsi que l'évolution du prix des hydrocarbures, dû aux relations avec la Russie et l'approvisionnement en gaz. Si les prix du pétrole ou du gaz continuent à augmenter, l'inflation augmentera également.

La France a connu moins d'inflation que nos partenaires grâce au bouclier tarifaire, à la remise de 15 centimes, avec un coût budgétaire supérieur aux autres pays. Il n'y a pas de mystère : on met plus d'argent, on protège mieux, on gagne en compétitivité relative. On ne peut pas maintenir ces dispositifs éternellement. On va sortir du bouclier tarifaire ou des remises de 15 centimes, pour choisir des mesures ciblées et réduire la voilure budgétaire, ce qui va créer un choc inflationniste pour les personnes qui étaient jusque-là protégées... En 2023, nous pourrions avoir plus d'inflation que nos partenaires, avec un effet de rattrapage.

La gestion sanitaire par les différents pays est incertaine. La Chine gardera-t-elle durablement cette stratégie « zéro Covid » qui pose problème ?

Enfin, l'épargne accumulée est considérable. Elle va peut-être être rognée par cette inflation, mais au premier trimestre 2022, le taux d'épargne était encore au-dessus de son niveau d'avant-crise. Les ménages sont encore dans une phase d'incertitude et d'inquiétude : ils ne puisent pas dans leur épargne. S'ils se mettaient à désépargner, il y aurait un regain de consommation – mais cela me semble assez peu probable actuellement.

La Banque centrale européenne (BCE) est face à un dilemme : si elle augmente les taux, pour montrer qu'il y a une anticipation des risques inflationnistes et des effets de second tour et que le mandat doit être respecté, cela peut générer un risque, d'autant que la zone euro est assez fragile sur cette question avec un risque de fragmentation. L'Italie est plus exposée en cas de remontée des taux, et en cas d'écart important entre la croissance et les taux d'intérêt. Lorsque la croissance est plus forte que les taux d'intérêt, vous pouvez vous désendetter sans trop d'effort. L'inverse, c'est l'effet boule de neige : votre charge d'intérêt

augmente plus que votre recette fiscale. C'est extrêmement important. Le dilemme de la zone euro est assez différent de celui des États-Unis : la remontée des taux crée des écarts entre pays, des *spreads*, qui peuvent être beaucoup plus forts et que la BCE devra gérer. Elle va mettre en place un outil anti-fragmentation, très attendu, mais le dilemme se rajoute à toutes ces problématiques.

Si les prix de l'énergie restent stables et que la situation sanitaire reste à peu près normale, on ne sera pas pris dans la boucle prix-salaires de la stagflation des années 1970 qui a duré dix ans, en raison de la désindexation : les salaires ne sont pas indexés automatiquement ; la BCE a un mandat très clair et est indépendante ; et les pays sont très ouverts sur le commerce et en compétition. Cela limite les effets de second tour qu'on pouvait observer autrefois. À court terme, cela fait un choc négatif sur le pouvoir d'achat – la question sociale devra donc être traitée.

M. Claude Raynal, président. – Merci. Lors de votre prochaine prise de parole, vous nous direz ce que vous feriez si vous étiez le gouverneur de la BCE...

M. Éric Chaney, conseiller économique de l'Institut Montaigne. – Je ne représente pas l'Institut Montaigne : je conseille l'Institut Montaigne, mais mes propos, plus généraux que ceux de mes collègues, sont personnels.

J'évoquerai la dimension mondiale de l'inflation, avant de revenir sur les causes de l'inflation et de vous expliquer pourquoi je suis un peu plus inquiet pour la France que pour certains de ses partenaires sur la possibilité d'une inflation durable. Ensuite je reviendrai sur les moyens que les politiques publiques peuvent mettre en place – sans oublier la BCE, même si je ne prendrai certainement pas la casquette de sa présidente.

Le retour de l'inflation est un phénomène mondial. Avant qu'elle ne redevienne un sujet de débat dans le grand public et pour les politiques, elle faisait débat chez les économistes, qui se divisaient en deux camps : selon certains, il y avait un excès d'épargne mondiale – le *Saving Glut* dont parlait Ben Bernanke – qui condamnait à une inflation très basse et à des taux d'intérêt très bas pour encore quelques dizaines d'années ; pour d'autres, il y avait déjà une certaine accélération de l'inflation aux États-Unis. Nous serions rentrés dans une période de démondialisation non brutale, mais tous les bénéfices de la mondialisation qui étaient de la désinflation sont inversés. C'était un débat un peu académique, mais tout le monde se retrouvait sur le fait que l'inflation était mondiale. D'après une étude de 2010 de Benoît Mojon et de Matteo Ciccarelli, pour un très grand échantillon des pays de l'OCDE et sur longue période, 60 % de l'inflation a une composante mondiale. C'est le cycle économique mondial.

L'inflation actuelle provient d'un choc d'offre, à savoir l'incapacité de l'appareil de production mondial à suivre la reprise post-covid qui a été plus forte qu'anticipé : les gens, après en avoir été empêchés, se sont mis à dépenser. Puis un deuxième choc d'offre est arrivé, avec moins d'énergies fossiles produites que prévu. Si l'offre est réduite et que la demande est toujours là, on a un choc inflationniste qui provoque une situation stagflationniste – or la stagflation devient un problème lorsqu'elle est endémique...

Les chocs d'offre, par définition, sont transitoires. Certains signaux-prix sont particulièrement violents, comme le prix de l'électricité ou du gaz. Dans l'histoire économique, nous avons appris que les économies de marché s'adaptent. En 1973 et en 1979, lors des chocs pétroliers massifs, le résultat a été une très forte incitation à investir dans la

recherche pour trouver de nouvelles techniques d'extraction de pétrole et de gaz, et en aval, de trouver des solutions moins gourmandes en pétrole. L'offre s'adapte, mais cela lui prend du temps, durée durant laquelle on peut avoir un régime inflationniste. Ce risque d'inflation peut être auto-entretenu, et durer dix ans...

La France est dans une situation particulière, et risque de connaître une inflation peut-être plus basse mais plus durable et significative. Il y a deux canaux par lesquels on peut passer à un régime d'inflation plus durable. Le premier, ce sont les anticipations : si les salariés et les patrons pensent que l'inflation est durable, les premiers demanderont des salaires plus élevés et les autres, sachant qu'ils pourront augmenter leurs prix, auront peu de raisons de leur résister ; si, en plus, il y a une pénurie à l'embauche, c'est une incitation de plus à augmenter les salaires. Les gouvernements ne peuvent pas grand-chose sur l'anticipation.

C'est principalement le rôle des politiques monétaires d'être claires envers tous – consommateurs, salariés, et entreprises – et de dire que nous respecterons notre objectif de 2 % d'inflation qui est désormais commun à toutes les banques centrales dans le monde.

Un deuxième mécanisme peut rendre l'inflation plus durable : les mécanismes d'indexation. Ils ont peut-être été réduits par rapport à ce qu'était l'indexation de fait lorsque les économètres regardaient la boucle prix-salaires dans les années 1970 et 1980, mais nous avons en France, mais aussi en Italie, en Espagne et en Belgique, une forte indexation des salaires. En France, cela passe essentiellement par le SMIC. Cela nous donne un risque d'inflation auto-entretenu puisque c'est plus fort en France que cela ne l'est en Allemagne.

L'Allemagne et surtout l'Italie sont dans une situation relative bien pire que la France, en raison de leur dépendance supérieure au gaz russe. Le choc inflationniste, sur le pouvoir d'achat et sur l'activité, sera beaucoup plus fort. Mais la France risque d'avoir une inflation plus longue et plus importante qu'en Allemagne où il n'y a aucune indexation des salaires, ceux-ci relevant de la négociation entre les syndicats et le patronat.

Lorsqu'on a une contrainte d'offre, maintenir le pouvoir d'achat des salariés est très bien mais on entretient ainsi, d'une certaine manière, l'inflation par un autre biais si la production ne peut pas augmenter. On ne va pas inventer le pétrole, l'électricité ou les semi-conducteurs, qui ne poussent pas dans les champs... Or si vous maintenez le pouvoir d'achat et donc la demande, et que l'offre ne peut pas suivre, cela entretient l'inflation, tant que la demande ne peut pas descendre au niveau de l'offre. Comment réduire la durée du choc inflationniste ? Est-ce que le gendarme, la BCE, est équipé pour cela, et fait-il ce qu'il faut ? La BCE nous garantit que l'inflation restera à 2 % à moyen et long terme ; c'est très sage car la politique monétaire ne peut pas grand-chose sur les pics d'inflation ou de déflation, et la BCE ne peut pas fabriquer d'électricité ou de gaz.

Tout cela est terminé. La politique de *quantitative easing* (QE) n'a plus aucun sens puisque l'inflation est là. Le risque de crédit réapparaît donc, avec celui d'anticipations autoréalisatrices si les marchés vont trop loin : il suffit que la situation empire pour que le risque de crédit, même minime au départ, devienne beaucoup plus important.

Le dilemme est très compliqué pour la BCE, ce qui n'est pas du tout le cas pour la Fed, la Banque du Japon ou la Banque d'Angleterre. Avec la fin du QE, elle ne peut plus cacher le risque de crédit de l'Italie et de quelques autres pays – j'espère que la France n'en fera pas partie. Mais en même temps, il faut qu'elle remonte un peu ses taux d'intérêt pour

s'assurer que tout le monde a bien compris que l'objectif est une inflation de 2 % à long terme. Et, en faisant cela, elle aggrave la situation...

La BCE se présente comme astucieuse et déclare avoir inventé un instrument pour empêcher la fragmentation, qui sera d'ailleurs présenté cet après-midi. L'objectif est de faire en sorte que le risque de crédit de l'Italie et de quelques autres pays ne devienne pas trop important, pour que la zone euro reste gérable, tout en ayant les moyens de lutter contre l'inflation. Cela suscite un certain scepticisme. Nous verrons ce que dira la BCE, mais il y a un risque de crédibilité : sur la question de l'ancrage des anticipations d'inflation, le gendarme n'est pas forcément le plus crédible qu'on puisse imaginer...

La conjoncture pourrait-elle régler le problème ? Une récession serait l'arme ultime contre l'inflation. Je ne suis plus un conjoncturiste, mais j'observe les signaux, en France et aux États-Unis, et je constate à la fois une dégringolade des anticipations des entreprises et une forte dégradation des conditions de financement : chute des marchés d'action, hausse des *spreads* de crédits... La probabilité d'une récession, aux États-Unis et en Europe au moins, est importante à un horizon de six mois. Cela ferait baisser le prix des matières premières. D'ailleurs, les anticipations d'inflation aux États-Unis sont déjà en chute libre, parce que les marchés anticipent une récession. Et, lors d'une récession, les revendications salariales sont moins fortes, puisque la préservation de l'emploi devient plus importante. Nul ne souhaite une récession, évidemment, mais cela fait partie des issues possibles.

Il existe néanmoins des solutions plus positives. Il est possible, par exemple, de limiter le risque d'inflation salariale, pour éviter l'enclenchement de la boucle prix-salaires, en réduisant temporairement les charges salariales. Ce qui intéresse les salariés, en effet, ce n'est pas le coût du travail, mais le salaire qu'ils reçoivent. Les entreprises, elles, fixent leurs salaires par rapport au coût salarial. Réduire temporairement les charges, comme le fait l'Allemagne, permet de préserver le salaire directement perçu sans que le coût du travail augmente, et donc sans déclencher la boucle prix-salaires. Bien sûr, il y a un défaut, qui est toujours le même : si l'on cherche à préserver le pouvoir d'achat, on maintient la demande alors que l'offre a de la peine à suivre. Mais il n'y a pas de politique de pouvoir d'achat qui n'encoure pas cette critique. Il faut donc faire avec.

La deuxième façon de procéder, qui est largement employée par quasiment tous les pays, et en France encore plus qu'ailleurs, est de limiter l'augmentation des prix de l'énergie. C'est une politique intelligente, parce qu'elle réduit le risque d'accélération des salaires et donc d'inflation autoentretenu. Elle a deux défauts – on ne peut pas avoir le beurre, l'argent du beurre et le sourire de la crémière ! Le premier est qu'elle maintient une demande pour des produits énergétiques dont l'offre est réduite. Le deuxième est son impact sur les finances publiques, bien évoqué par Mme Bénassy-Quéré.

Une troisième politique efficace serait de réduire la demande de produits énergétiques. Il s'agit tout de même de notre problème numéro un. Des propositions ont été faites par l'Agence internationale de l'énergie il y a quelques jours, regroupées en cinq points et exprimées dans un langage très diplomatique. En clair, il est temps de penser au rationnement, de se demander où l'on peut réduire d'une manière autoritaire la demande. En effet, un déséquilibre entre offre et demande ne se résout que de deux façons : la hausse des prix, qui réduit la demande, ou le rationnement autoritaire, pour les industries comme pour les ménages, qui a le même effet. L'Allemagne a choisi cette solution, et je crois comprendre qu'elle est même déjà assez avancée dans l'explicitation de plans de rationnement. La France

n'est pas dans une situation aussi difficile, parce que notre énergie provient de sources beaucoup plus diversifiées et que nous dépendons moins du gaz russe. Mais commencer à travailler sur des politiques de rationnement serait une bonne politique pour limiter l'inflation.

Il existe aussi des politiques qui ne sont pas temporaires : si l'on a un problème d'offre, la meilleure solution est d'augmenter l'offre, et en particulier l'offre d'énergie non carbonée. Il s'agit bien sûr de politiques de moyen et long terme : raison de plus pour les mettre en œuvre immédiatement. Rien n'exclut en effet que nous ne subissions d'autres chocs d'offre à l'avenir.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour ces quatre exposés qui, à ma grande surprise, ne se sont pas contredits !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ils montrent en tout cas que l'inflation que nous connaissons n'obéit pas tout à fait aux règles qu'on nous a enseignées il y a encore quelques années.

Les chiffres que vous avez donnés montrent bien que son origine est à chercher dans le coût de l'énergie, dont je rappelle qu'il pèse lourd dans le déficit commercial de la France. Le Président de la République a d'ailleurs fait un virage à 180 degrés par rapport au nucléaire, mais cela ne suffira pas : nous continuerons pendant un certain temps à supporter les conséquences de plusieurs choix malheureux.

Pensez-vous que cette inflation sera durable ? L'objet de notre table ronde est d'essayer de comprendre les conséquences sur le pouvoir d'achat des tendances inflationnistes actuelles, à l'aune des mesures que le Gouvernement propose par étapes – ce n'est pas le Tour de France, mais cela y ressemble ! Nous avons relevé dans ces mesures des contradictions, ou un ciblage insuffisant. Vous avez évoqué la France rurale et les contraintes en milieu urbain, sans oublier les plus basses rémunérations : n'y a-t-il pas une forme de confusion ? La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat devrait devenir la prime de partage de la valeur. Elle s'annonçait temporaire mais pourrait devenir pérenne. Pour combattre un pic d'inflation en maintenant le pouvoir d'achat, il faut des mesures temporaires !

Tout cela a un coût, très lourd pour nos finances publiques. Comment y faire face, et réagir à la dégradation de la plupart de nos agrégats budgétaires et de finances publiques ? Le Président de la République a annoncé une réduction supplémentaire de 10 milliards d'euros sur les moyens accordés par l'État aux collectivités locales quand celles-ci ont fait face à cette période sans dégradation de leurs ratios. Comment imaginez-vous la suite ? Comment éviter une dégradation importante, voire funeste, de notre économie et de nos ratios budgétaires ?

M. Didier Rambaud. – Ma question concerne le lien entre la hausse du SMIC et les minima salariaux. Denis Ferrand a rappelé qu'avec la hausse du 1^{er} mai, les trois quarts des branches ont vu leurs minima repasser sous le SMIC. Combien de salariés sont concernés ? Quelles branches sont les plus touchées ? Quel lien avec la question des emplois non pourvus ? Comme vous tous, je suis impressionné, voire agacé, quand, traversant mon département, je vois partout des affiches de recrutement dans les zones d'activités. Un projet de loi sur le pouvoir d'achat est actuellement examiné à l'Assemblée nationale, et doit l'être prochainement au Sénat. Qu'en pensez-vous ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Vos documents montrent que le salaire moyen dans les sociétés non financières a augmenté de 6,7 % sur un an, ce qui paraît considérable. Vous dites aussi que la France est la seule des principales économies où le pouvoir d'achat, cette année, sera supérieur à celui de 2019. Mais vous faites la distinction entre pouvoir d'achat et revenu disponible, et le revenu disponible brut par ménage, lui, sera inférieur à celui de 2019 – et même à celui de 2010 !

Madame Bénassy-Quéré, vous nous avez rappelé qu'il y avait un effet de concentration des revenus autour du SMIC. Pour quelles raisons ? Quels problèmes cela pose-t-il ? S'agit-il d'une spécificité française dont il faudrait sortir ?

Monsieur Plane, vous avez parlé de l'importance de la situation géographique, mais vous n'avez guère évoqué le poids du logement. Pourtant, en zone métropolitaine, depuis des années, l'augmentation des prix du logement a eu un effet considérable sur le pouvoir d'achat. Et depuis la crise de la covid, partout sur le territoire, le prix du logement a augmenté. Ce sujet spécifique mériterait une réponse, qui n'existe pas aujourd'hui.

M. Chaney propose une baisse des charges. Soit, mais comment la financer ?

M. Michel Canévet. – Agnès Bénassy-Quéré a évoqué le décrochage de la productivité. Quelles sont ses causes ? Est-il lié au Covid ? À l'emploi ? À des difficultés d'approvisionnement ? Y a-t-il encore d'autres facteurs ?

Nous allons examiner un projet de loi sur le pouvoir d'achat. En France, la situation est plutôt meilleure que dans d'autres économies ; la contrepartie est l'accroissement de nos considérables déficits publics. Pouvons-nous continuer ainsi ? Pourrons-nous continuer à aider à l'achat de carburant, au lieu de rationner ? En tout cas, il faudrait mieux cibler les aides, car ce sont les zones rurales qui sont les plus pénalisées.

L'évolution très négative de la balance commerciale et de la balance des paiements risque de poser un problème sérieux. Qu'en pensez-vous ? L'Italie est dans une situation politique particulièrement préoccupante, qui risque d'avoir des conséquences sur le plan financier. Cela peut-il nous causer des difficultés de financement ?

M. Bernard Delcros. – M. Plane a évoqué l'écart entre les taux d'intérêt et les taux de croissance et son impact sur la soutenabilité de la dette. Quelles sont les perspectives en la matière ? Vous avez aussi mentionné l'épargne, qui est importante. Serait-il possible, selon vous, de mettre en place des mesures spécifiques pour la mobiliser ? Mme Bénassy-Quéré a signalé que l'inflation touche certains territoires plus que d'autres, et notamment les habitants des territoires ruraux. Serait-il possible et justifié de mettre en place des mesures spécifiques pour tenir compte de l'impact particulier de l'inflation pour les habitants des territoires ruraux, impact que vous avez estimé à un point de pourcentage ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Merci aux intervenants pour leurs présentations de grande qualité.

Ma question, qui s'adresse à M. Plane, concerne la revalorisation, le 1^{er} août prochain, du taux du livret A, qui sera porté à 2 %, bien en deçà de l'inflation. Ce taux est un indicateur psychologique très fort. Avez-vous une idée de l'impact de cette mesure, par exemple sur l'investissement dans le secteur privé ?

Il faudrait qu'une partie de la surépargne covid puisse être injectée dans notre économie, notamment en faveur de la transition écologique. J'avais déposé une proposition de loi à une époque où il n'y avait pas, me disait-on, de risque de hausse des taux d'intérêt.

M. Thierry Cozic. – Merci à l'ensemble des orateurs de cette introduction.

J'évoquerai d'abord la relation entre l'inflation et l'épargne, notamment le livret A. Aujourd'hui, 80 % des Français ont un livret A, soit 55 millions de personnes. Ce placement est privilégié par les foyers modestes. Pour rappel, 60 % de ces livrets ont un encours inférieur à 1 500 euros.

La hausse des prix fait fondre la valeur des économies des détenteurs. Pour Thomas Piketty, l'inflation prend la forme d'un impôt très lourd sur l'épargne populaire. Comment protéger les épargnants les plus modestes ? Sur un temps long, l'indexation du taux de rémunération du livret A sur l'inflation pourrait-elle être une piste de réflexion ou le risque de désavantager la consommation est-il trop grand ?

Je veux ensuite aborder la relation entre l'inflation et logement. Le logement est un poste particulièrement élevé dans le budget des locataires, qui représente 32 % de leurs revenus contre 27 % en 2001.

L'indice de référence des loyers (IRL) a bondi de 2,5 % pendant le premier trimestre de 2022. Depuis 2008, la courbe de l'indice de référence des loyers suit avec retard la courbe de l'indice des prix à la consommation. Avec l'augmentation de l'inflation, les prochains indices seront beaucoup plus élevés.

Dans la loi sur le pouvoir d'achat, le Gouvernement a refusé d'intégrer le gel des loyers, se cantonnant au plafonnement à 3,5 %, et ce pendant un an afin de limiter l'impact de l'inflation sur les locataires. Dans la mesure où la formule d'indexation des loyers actuels protège pleinement les propriétaires contre l'inflation au détriment des locataires, ne pensez-vous pas qu'un gel de l'IRL serait pertinent pour faire face à l'inflation des prix des loyers ?

Mme Isabelle Briquet. – Merci aux quatre intervenants. La hausse des salaires permettra aux Françaises et aux Français de mieux boucler leurs fins de mois, mais aussi de garantir le fonctionnement de notre système de solidarité. Vous nous avez dit que la marge d'évolution des salaires était liée à la productivité des entreprises. Comme cette productivité est en baisse, cela ne laisse guère envisager une embellie au niveau des salaires.

Pourtant, certains économistes inversent cette logique : ce sont les hausses des salaires qui permettent les gains de productivité et sont même bénéfiques pour l'emploi, par la hausse du pouvoir d'achat, ce qui entraîne des dépenses et de l'activité économique.

Quelle est votre opinion sur cette question ?

M. Christian Bilhac. – Merci abord à nos quatre intervenants qui ont balayé la problématique de l'inflation et du pouvoir d'achat. Je retiens que la seule certitude que vous partagez, c'est le nombre d'incertitudes qui planent sur l'évolution de la situation !

L'inflation ne concerne pas de manière égale tout le territoire. Je le crains, c'est de nouveau la France périphérique, qui a provoqué le mouvement de gilets jaunes et voté pour

les extrêmes au moment des élections, qui est en première ligne avec des conséquences sociales et politiques que nous ne devons pas négliger.

L'énergie a une place prépondérante, et je n'ai pas de solution miracle. Mais je voudrais pointer un problème. Le maire de Cazouls-lès-Béziers, dans l'Hérault, a lancé il y a un an et demi un projet de parc photovoltaïque sur son ancienne décharge. L'étude d'impact a été réalisée ; il attend maintenant l'avis de la commission. Combien y a-t-il de Cazouls-lès-Béziers en France ?

M. Michel Canévet. – Beaucoup !

M. Christian Bilhac. – Combien de projets relatifs à la transition énergétique sont bloqués ? On n'a apparemment pas compris qu'il y avait la guerre en Ukraine, une menace de fermeture du robinet de gaz par Vladimir Poutine... On continue à instruire les dossiers au rythme normal sans donner un coup d'accélérateur !

Il faut accélérer la transition énergétique en mettant le turbo sur l'instruction des dossiers afin que tous les projets qui sont actuellement dans les tiroirs puissent enfin voir le jour.

M. Claude Raynal, président. – Je ne suis pas sûr que votre réflexion s'adresse à des économistes !

M. Vincent Segouin. – Sur l'inflation, vous n'avez pas évoqué la Chine qui contribue à faire augmenter les prix avec sa politique « zéro Covid » et la création de pénuries volontaires.

Je suis surpris que vous n'évoquiez pas non plus le rôle des États-Unis, qui ont engagé une politique d'augmentation des salaires pour faire face à l'inflation, et de l'effet de la parité euro-dollar sur l'inflation que nous allons subir.

Vous avez mentionné l'augmentation des salaires qui a eu lieu au cours de la dernière année, et de l'épargne des ménages qui désormais baisse. On l'a bien compris, la productivité des entreprises sert de zone tampon pour compenser l'inflation.

Nous sommes sensibles à la balance commerciale, qui est très négative. On paye les conséquences aujourd'hui de notre politique de désindustrialisation. Je pensais que les banques centrales avaient un rôle prédominant en matière d'inflation : je suis inquiet de constater que ce n'est pas forcément le cas.

L'État doit-il agir en faveur du pouvoir d'achat des Français ou intervenir sur le travail, l'emploi et la diminution des charges pour faire face aux zones de turbulences ?

M. Jérôme Bascher. – Comme Éric Chaney, je crois que nous serons en récession à la fin de l'année – il faut s'y préparer. Historiquement, quand il y a un choc d'inflation, celle-ci est stoppée par une récession : c'est ainsi que les prix reviennent à la normale.

Nous avons un problème d'offre, ce qui augmente les prix. Pourtant, on ne parle que de mesures en faveur de la demande, avec les propositions sur le pouvoir d'achat. À rebours de mes collègues, je me demande si l'on n'est pas finalement en train d'entretenir la machine.

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur Bascher, pour votre optimisme !

M. Sébastien Meurant. – La découverte du gaz et du pétrole de schiste aux États-Unis a provoqué un bouleversement. Là, nous avons un choc d’offre inverse.

La politique monétaire européenne était ultra-expansive en Europe, ce qui a créé une discordance entre l’offre de monnaie et la production. La baisse de la valeur de l’euro par rapport au dollar, au franc suisse et aux autres monnaies génère aussi un choc d’inflation lié à aux importations. Il n’a échappé à personne que l’Europe est l’un des rares continents à être assez dépourvu en énergie.

Quelle est la part de l’affaiblissement de la monnaie dans l’inflation importée et la baisse du pouvoir d’achat des Français ?

M. Claude Raynal, président. – Monsieur Ferrand, vous estimez que la surépargne a été consommée à 43 % en un semestre. Avec un tel chiffre, j’imagine que ce sont ceux qui avaient les plus petites surépargnes qui les ont utilisées. Avez-vous une estimation du taux qui pourrait être atteint en fin d’année ? Finalement, la surépargne ne va-t-elle pas disparaître aussi vite qu’elle est apparue, en dehors des 20 % des plus riches qui ne consommeront pas la leur ?

L’un d’entre vous a évoqué le fait que l’arrêt des aides aux carburants et à l’électricité provoquerait dans notre pays une inflation supérieure à la moyenne européenne par effet de rebond. Ce point m’avait échappé. Le Gouvernement doit-il se préparer à dire qu’il fait moins bien que les autres ?

M. Éric Chaney. – Je laisse les questions très techniques aux autres intervenants !
(*Sourires.*)

L’enquête trimestrielle de l’Insee date des années 1970 ; depuis 1990, une question est posée sur les difficultés de recrutement. Deux pourcentages crèvent aujourd’hui tous les plafonds des résultats récoltés depuis ces dates : celui sur l’incapacité à produire plus en raison de goulots de production – la pénurie de semi-conducteurs en fait partie – et celui sur les difficultés de recrutement. Nous avons donc bien affaire à un choc d’offre dans le sens où les entreprises ne peuvent pas produire plus. Le paradoxe de stimuler la demande alors que l’offre est contrainte est évident. Mais cela peut permettre de limiter les enchaînements inflationnistes suivants, ce qui est intéressant à moyen et long terme – en plus de répondre à des impératifs politiques de court terme.

Soutenir la demande a donc un certain sens à condition que cette politique soit temporaire et qu’elle vise bien à réduire les enchaînements salariaux. Comment financer les baisses de charges ? Par le déficit budgétaire, il n’y a pas d’autre moyen !

Je veux ensuite insister sur la situation extraordinairement difficile de l’Italie, qui est un cauchemar pour ce pays évidemment mais aussi pour la Banque centrale européenne. La croissance y est nulle depuis très longtemps. La politique budgétaire italienne est restrictive, mais sans croissance on peut se demander comment le pays remboursera sa dette – celle-ci est habituellement achetée par la BCE. La situation fragile de l’Italie est ancienne, mais elle se conjugue avec le choc covid qui touche particulièrement l’industrie touristique, importante pour ce pays, et avec le choc énergétique. C’est la raison pour laquelle les

réponses que la BCE apportera aujourd'hui sur son outil anti-fragmentation sont attendues. Les transferts de l'Union européenne dont bénéficie l'Italie pourraient ne pas être suffisants.

Il ne faut pas mobiliser l'épargne excédentaire, dont Denis Ferrand nous a expliqué qu'elle avait été rognée à 40 ou 50 % par l'inflation, pour la consommation puisque nous avons une contrainte d'offre. En revanche, il serait bien de l'orienter vers l'investissement – une autre manière de soutenir l'économie que l'enchaînement habituel pouvoir d'achat-consommation-emploi – afin d'augmenter l'offre à long terme de produits dont nous manquons, comme l'énergie décarbonée.

La politique monétaire américaine a été en retard sur l'évolution de l'inflation aux États-Unis qui avait commencé par une accélération des coûts salariaux avant même la crise du covid. L'économie était déjà au plein emploi. La Fed est restée de côté jusqu'à ce que les chiffres de l'inflation l'obligent à réagir. Ne nous en plaignons pas, car si l'on a de l'inflation aux États-Unis, on en a partout ! Évidemment, on assiste par définition à un jeu non coopératif des politiques monétaires : en relevant ses taux d'intérêt, la Fed contribue à faire monter le dollar. Mais la principale raison de cette hausse est l'augmentation du prix du pétrole, lequel conduit à un recyclage des pétrodollars vers des actifs américains, ce qui augmente la demande de dollars. De plus, les États-Unis sont maintenant exportateurs nets d'énergie, notamment grâce au gaz de schiste.

De mon point de vue, ce n'est pas tant l'euro qui est faible que le dollar qui est hyper fort. Cette situation pose un grave problème pour le crédit d'un grand nombre de pays émergents qui dépendent de la politique monétaire américaine.

La zone euro est, en quelque sorte, une victime collatérale. Pour compenser en partie la politique monétaire américaine, il faudrait avoir une politique monétaire équivalente, mais les dégâts seraient plus importants que l'avantage que nous retirerions d'une monnaie plus forte. En cas de récession, les mécanismes sur le dollar et les anticipations sur les taux d'intérêt s'inversent, le prix du pétrole baisse et le dollar aussi. Ne nous préoccupons donc pas trop de cette baisse de l'euro par rapport au dollar, c'est un phénomène transitoire.

M. Mathieu Plane. – Je partage en partie le diagnostic sur le choc d'offre négatif. En réalité, dans cette affaire, nous avons deux chocs d'offre, l'un sur les matières premières, l'autre sur les produits industriels. Ils ne produisent pas les mêmes effets, y compris sur notre balance commerciale, et n'appellent pas les mêmes réponses.

Dans un cas, nous avons un problème de politique industrielle – je pense aux approvisionnements – que l'on connaît depuis un certain temps et que l'on ne va pas régler du jour au lendemain. Quelles sont les politiques à mener pour être plus performant d'un point de vue industriel ?

Dans l'autre, le choc d'offre négatif lié à au fait que la Russie a écarté du marché mondial des hydrocarbures pose de nombreuses questions car on ne va pas produire ces hydrocarbures. Leur substituer d'autres types d'énergies non fossiles représente un enjeu de moyen et long terme.

Comment répondre à ce choc sur l'énergie ? Quel est son impact sur les ménages et sur les entreprises ? Comment accélérer la transition ? Il faut parvenir à un mix énergétique plus décarboné et à une consommation plus efficace. À court terme, on sait que l'énergie est assez peu substituable, même si l'on va vers davantage de sobriété et qu'on développe le

télétravail et le covoiturage... Le choc est différent selon les types de ménages, entre le cadre parisien logé dans un appartement et la famille de la classe moyenne vivant en zone rurale, avec deux véhicules et un logement mal isolé. Il faut limiter l'impact social à court terme. Quand un bien est peu substituable, le reste à vivre diminue directement.

Comment répartir le choc inflationniste ? L'État a en réalité fait beaucoup comparé à d'autres pays, avec des mesures d'abord peu ciblées. Mais si le choc n'est finalement pas transitoire, on ne peut pas maintenir des dispositifs aussi larges. Plus on va aller dans le détail en essayant de cibler les mesures, plus il y aura de perdants. Il faut essayer de garder un signal prix : il n'y a pas de raison de fixer un prix bas de l'énergie si le prix mondial est élevé.

Le ciblage des mesures couvrira des salaires relativement bas, au niveau du SMIC voire un peu au-dessus. Se posera alors le problème de ceux qui sont à 1,2, 1,3 ou 1,5 SMIC. Car la réponse des employeurs peut être très différente en termes de salaires. L'élasticité est de 0,5 : si l'inflation croît de 1 %, les salaires augmentent de 0,5 % dans un premier temps. Certaines entreprises ont des marges de manœuvre et d'autres beaucoup moins. Les personnes au-dessus du SMIC dont l'employeur n'a pas de marges de manœuvre pour augmenter les salaires vont passer au travers des mailles du filet : ils seront les perdants de la crise.

L'épargne accumulée est considérable – on parle de 170 milliards d'euros depuis le début de la crise – mais 80 % de cette épargne est détenue par les 25 % des ménages en haut de l'échelle des revenus. Si on cumule le choc macroéconomique et les chocs individuels, on obtient des situations très différentes, entre des ménages qui ont accumulé de l'épargne et ceux qui ont déjà utilisé la leur. Le problème, c'est le choc macroéconomique et le risque de récession, qui dépend largement de ce qui se passera dans les mois à venir avec l'approvisionnement en gaz russe. Mais nous avons aussi un choc microéconomique pour les entreprises et les ménages. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils y répondre ? On ne peut pas traiter 30 millions de cas ! On aura forcément des effets de seuil... D'autant qu'il faut aussi être raisonnable. Le choc covid a été massif, avec près de 200 milliards d'euros d'impulsion budgétaire : on ne peut pas continuer indéfiniment ainsi car, à un moment donné, se posera la question du financement, surtout avec la remontée des taux. Une récession, c'est aussi moins de recettes fiscales.

Les macro-économistes s'interrogent sur le nombre important de créations d'emplois. C'est une bonne chose pour le marché du travail, mais le revers de la médaille, c'est que la productivité a baissé depuis 2019, ce qui est historique. Pour produire la même chose, nous avons besoin de plus d'emplois. Cela pose la question des marges de manœuvre des entreprises pour augmenter les salaires. Soit il y a un peu de croissance, et elles vont augmenter leur productivité mais détruire des emplois ; soit elles augmentent les salaires, mais leur compétitivité risque d'être affectée.

L'équation est malheureusement assez dure, particulièrement dans un monde dans lequel il faut accélérer la transition alors que l'inflation est plus robuste et que nous sommes confrontés à un problème de déficits et de ralentissement de la croissance.

Bruno Le Maire disait que le plus dur est devant nous, je veux bien le croire !

M. Claude Raynal, président. – Merci de nous avoir fait part de votre absence de solutions ! (*Sourires.*)

M. Éric Chaney. – Je veux mettre un bémol au constat fait par Agnès Bénassy-Quéré et Mathieu Plane de la baisse de la productivité. Elle est en partie due à une très bonne raison : les réformes du marché du travail font qu’aujourd’hui sont employées en France des personnes ayant une productivité plus faible. Faire baisser le taux de chômage à 7 % a inévitablement conduit à faire diminuer la productivité, ce qui n’est pas en soi une mauvaise nouvelle.

La productivité structurelle est beaucoup plus importante, et elle repose sur l’innovation. Je crains que nous n’innovions pas assez en France.

M. Denis Ferrand. – L’enjeu de productivité est déterminant sur les évolutions des salaires. Je suis d’accord avec l’observation d’Éric Chaney : ce sont les taux d’emploi des plus jeunes qui ont le plus évolué récemment, grâce aux politiques de développement de l’apprentissage et de l’alternance. On constate 4,5 points de taux d’emploi supplémentaire pour les 16-24 ans par rapport à 2019 ; aucun autre pays européen n’a fait mieux.

Le ralentissement de la productivité s’explique aussi par les pratiques de rétention de main-d’œuvre dans les entreprises, en particulier dans l’industrie. Depuis 2019, la productivité de l’industrie, qui a un faible poids dans le PIB de la France, est négative. L’industrie produit entre 40 et 50 % des gains de productivité de l’ensemble de l’économie ; or, depuis trois ans, la valeur ajoutée a moins progressé que ne l’a fait l’emploi, la productivité a donc reculé. Un chef d’entreprise qui connaît des difficultés de recrutement essaiera de préserver le plus longtemps possible ses salariés en place malgré les retournements conjoncturels, car il aura du mal à les retrouver au moment du redémarrage de l’activité.

S’agissant de la surépargne, le Conseil d’analyse économique (CAE) avait relevé en mars dernier que celle des deux premiers déciles avait été « lessivée ». J’ai le sentiment que nous en sommes certainement actuellement aux cinquième et sixième déciles.

En ce qui concerne l’inflation, nous n’avons pas évoqué le taux de change dans nos présentations car il constitue en quelque sorte le deuxième niveau de l’inflation importée. Celle-ci vient principalement des cours des matières premières, qui reculent en ce moment, mais elle peut changer de nature : elle pourrait être davantage liée au niveau de l’euro face au dollar, même si l’euro ne risque pas de se déprécier encore longtemps – les écarts de taux d’intérêt vont progressivement se resserrer.

Sur le revenu disponible brut, les économistes estiment qu’il n’y a pas de problème de pouvoir d’achat à l’échelle macroéconomique. Sur dix ans, le revenu disponible a progressé de 10 %. Mais si l’on corrige le revenu disponible par les composantes démographique et sociologique – le nombre de ménages progresse deux fois plus vite que la population –, on se rend compte qu’il n’y a pas de progression du pouvoir d’achat depuis 2010. Le ressenti individuel n’est donc pas le même que la constatation macroéconomique.

Sur les minima sociaux évoqués par Didier Rambaud, je ne sais pas combien de salariés sont concernés par les minima de branche, mais leur nombre est certainement assez faible. Dès lors que le SMIC dépasse les minima sociaux, il n’y a pas de mécanisme automatique de renégociation dans les branches. Tout se passe dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (NAO), qui se tiennent plutôt en fin d’exercice ou début d’exercice et qui sont calées sur le rythme d’évolution du SMIC. La période actuelle est très particulière :

des relèvements du SMIC interviennent en cours d'année. De nombreuses branches ayant mis en place des clauses de revoyure en cours d'année, des renégociations vont avoir lieu, mais, je le redis, la proportion de personnes concernées est relativement faible.

Les smicards représentent environ 12 % des salariés. Il faudra regarder comment la hausse du SMIC impactera les personnes qui sont situées un peu au-dessus de ce seuil : assistera-t-on à une augmentation très importante de la proportion de smicards en proportion des salariés ?

La surépargne restante doit absolument aller vers l'investissement, notamment dans la transition énergétique. Nous avons essayé d'estimer le montant de l'investissement nécessaire pour se mettre sur la trajectoire du zéro émission nette en 2050 : il nous manque entre 40 et 70 milliards d'euros d'investissements par an. L'enjeu est la mobilisation de toutes les ressources financières disponibles. Nous avons appelé à la formation de fonds à capital garanti, à destination de l'épargne moyenne.

Je terminerai en évoquant l'inquiétude que suscite l'Italie, d'autant que les substituts dont elle dispose en termes de mobilisation d'énergie, notamment l'hydroélectrique, souffrent de l'absence d'eau et de la forte sécheresse que connaît le pays.

M. Claude Raynal, président. – Personne ne nous rassure aujourd'hui, mais tel n'était pas l'objet de cette réunion !

Même si toute la surépargne allait vers la transition énergétique, cela représenterait une année d'investissement...

Mme Agnès Bénassy-Quéré. – Je suis d'accord avec la plupart des propos de mes collègues. J'insisterai sur l'aspect stabilisateur de la conjoncture mondiale, de ce ralentissement de croissance dû au choc d'offre. Le pétrole russe envoyé en Europe, c'est à peu près 4 % de l'offre mondiale ; si la croissance mondiale ralentit de 1 point, un quart du choc est absorbé, si on pense qu'une baisse de 1 % de croissance représente 1 % de demande de pétrole en moins. La situation n'est pas la même pour le gaz, qui est un marché local.

Sur la conjoncture, tous les indicateurs ne sont pas catastrophiques. Il y a encore des motifs d'espoir ! Éric Chaney a insisté sur les *spreads*, c'est-à-dire les écarts de taux proposés aux différents agents économiques, mais le crédit ne ralentit pas.

Sur la baisse temporaire des charges, j'ai en revanche une petite différence d'appréciation. D'après la théorie de l'incidence, les hauts salaires de ceux qui ont déjà de l'épargne vont augmenter, ce qui ne résoudra pas le problème de l'inflation, même si cela permettra de diminuer les difficultés de recrutement des hauts potentiels. Nous sommes circonspects sur le caractère temporaire de la mesure : en France, les mesures temporaires ont tendance à durer, et elles sont extrêmement coûteuses.

Une partie de ce qu'on produit partira vers le reste du monde, même si elle revient éventuellement sous forme de recyclage : les pétro-euros pourraient financer une partie de notre transition énergétique. C'est une perte pour le pays, qui doit être répartie entre une baisse du pouvoir d'achat des ménages, une baisse des marges des entreprises et le reste pour les contribuables, qui sont de nouveau les ménages et les entreprises. On dit qu'on reporte sur l'État, mais *in fine* l'État c'est encore nous. La boucle prix-salaires, c'est une sorte de lutte entre les travailleurs et les entreprises pour ne pas supporter la perte. À chaque tour, on

répercute à 100 %, ce qui accélère la boucle prix-salaires : il est urgent de la ralentir en faisant supporter une partie de la charge par ceux qui le peuvent, parce qu'ils ont accumulé soit de l'épargne, soit des marges, afin que le contribuable ne soit pas le seul à être mis à contribution, éventuellement de manière très inéquitable.

Si l'énergie décarbonée est aussi chère que l'énergie fossile, l'analyse est tout à fait différente : les entreprises produisent de l'énergie décarbonée à un prix élevé, qui reste dans le pays. D'où l'importance de mettre vraiment les moyens dans la transition écologique.

L'inflation sera-t-elle durable ? Pour 2022, le Gouvernement prévoit, en moyenne annuelle, une inflation de 5 % au sens de l'Insee, c'est-à-dire l'inflation non-harmonisée. L'inflation harmonisée calculée par la Banque de France et Eurostat est un peu supérieure, notamment en ce moment en raison de l'inflation énergétique. Mais on peut se tromper ! Pour 2023, il n'y a pas encore de prévision officielle, mais on s'attend à un reflux de l'inflation avec un changement de composition – davantage d'inflation interne et moins d'inflation énergétique. En revanche, il faut distinguer le niveau, qui peut être permanent – il y aurait une hausse permanente du coût de l'énergie –, et l'inflation qui régresserait de manière graduelle. Cela pose la question de la fin des boucliers : il va bien falloir que le prix du gaz et celui de l'électricité rattrapent la marche que l'on a, en quelque sorte, volontairement ratée. Cela peut entraîner une inflation plus basse et plus durable, mais cela peut *in fine* conduire à des prix plus bas que s'il y avait eu une inflation très forte pendant une période plus courte grâce au maintien d'anticipations relativement ancrées et à une boucle prix-salaires contrôlée.

Quelle réaction budgétaire peut-on avoir ? Nous sommes assez d'accord sur le fait qu'il vaut mieux éviter de faire un plan de relance générale en cas de choc d'offre. Il faut préserver l'offre, notamment d'énergie, et les ménages modestes, d'où l'idée de cibler davantage le soutien budgétaire qu'aujourd'hui. Il a fallu mettre en place des dispositifs généraux dans l'urgence, car faire des choses intelligentes prend du temps.

Les tensions de recrutement existent particulièrement dans certains secteurs. Des hausses de salaire peuvent débloquer de l'offre de travail, c'est-à-dire inciter des personnes à prendre un emploi, par exemple dans l'hôtellerie-restauration ou la construction. Le fait que les salaires augmentent de manière différenciée ne conduira pas forcément à plus d'inégalités : il peut y avoir un rattrapage par rapport à des situations antérieures inéquitables. Je pense notamment aux travailleurs de deuxième ligne pendant la crise du covid.

Quels problèmes découlent d'une concentration au niveau du SMIC ? Le Groupe d'experts sur le SMIC répète année après année qu'il existe un problème d'indexation du SMIC qui conduit à un rattrapage progressif des salaires qui sont au-dessus. La France est peut-être le pays de l'OCDE qui a les salaires les plus concentrés. En période de chute de la demande, ce qui n'est pas le cas actuellement, le marché du travail s'ajuste par du chômage plutôt que par des baisses de rémunération ; aujourd'hui, de nombreux salariés sont autour du SMIC sans qu'il y ait la différenciation dont on aurait besoin pour s'ajuster à l'hétérogénéité des contraintes de recrutement et des marges des entreprises.

S'agissant de la balance commerciale, si l'on regarde le compte courant, la situation n'est pas si grave puisque l'on rattrape avec des revenus ce que l'on n'a pas en commercial. En revanche, si l'on examine les performances à l'export, elles ne sont pas bonnes pour des raisons sectorielles – je pense aux difficultés de l'automobile et de l'aéronautique.

Quelles mesures spécifiques pour les territoires ruraux ? Le projet de loi sur le pouvoir d'achat contient des mesures pour les gros rouleurs, ceux qui doivent obligatoirement prendre la voiture pour aller au travail : elles concernent principalement les territoires ruraux dépourvus de transports en commun. Dans ces zones, le logement est moins cher, et si les mécanismes du marché fonctionnent, les loyers devraient baisser : les individus voudront se rapprocher des villes pour avoir moins de coûts de transport.

Sur les loyers, un arbitrage doit être fait entre prix et quantité. Quand on interroge les entreprises sur leurs difficultés de recrutement, elles évoquent les questions de logement : les salariés ne viennent pas s'ils ne trouvent pas de logement. Il faut faire attention à ne pas décourager l'offre de logement avec des mesures de blocage des loyers. Par exemple, il y a, dans les grandes métropoles, une concurrence entre la location de longue durée et la location touristique. C'est aussi vrai pour le livret A : il ne faut pas non plus décourager le logement social. Tout se tient ! Dans le projet de loi sur le pouvoir d'achat, il est proposé de plafonner à 3,5 % les hausses de loyer entre octobre 2022 et octobre 2023 : c'est moins que l'inflation, mais ce n'est pas rien.

En agrégé, la surépargne n'est pas consommée, puisque le taux d'épargne est encore au-dessus de son niveau d'avant-crise. Les deux premiers déciles ont consommé leur surépargne, mais ils sont les principaux visés par les mesures d'indexation. Ce sont eux qu'il faut protéger, comme le fait le projet de loi. La surépargne ne doit pas être regardée uniquement au travers du livret A : la loi Pacte a conduit à une réorientation de l'épargne vers de l'épargne longue – l'assurance vie a en partie basculé sur les unités de compte qui ont été plus dynamiques, notamment pendant la crise du covid.

De nouvelles législations européennes ont été adoptées pendant la présidence française de l'Union européenne : elles améliorent les dispositifs pour l'investissement à long terme, en particulier pour la transition écologique.

La Chine produit deux effets sur l'inflation : un effet offre, avec la perturbation des chaînes de valeur et les problèmes de fret, ce qui est inflationniste, mais aussi un effet demande, avec le pétrole. Le jour où la Chine se réveillera du covid, la demande de pétrole au niveau mondial augmentera. J'ai entendu un économiste chinois assurer avec aplomb que la contribution de la Chine à l'inflation est négative : j'ai quelques doutes...

Quant à la parité euro-dollar, elle nourrit l'inflation, mais c'est un phénomène de second ordre aujourd'hui.

M. Claude Raynal, président. – Je remercie les quatre intervenants pour cette réunion très intéressante.

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](#).

Contrôle budgétaire - Régimes d'assurance vieillesse des agents de la régie autonome des transports parisiens et des marins - Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous allons entendre une communication de notre collègue Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale de la mission « Régimes sociaux et de

retraites », sur les régimes d'assurance vieillesse des agents de la régie autonome des transports parisiens et des marins.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – La mission « Régimes sociaux et de retraite » pour laquelle j'ai l'honneur d'être rapporteure spéciale comporte trois programmes :

Le 195 qui regroupe les mines, la SEITA, l'ORTF et les régimes ferroviaires d'outre-mer.

Le 197 qui concerne les marins civils.

Et le 198 relatif aux transports terrestres : SNCF et RATP principalement.

Ces trois programmes représentent 6,108 milliards d'euros en crédits de paiement en 2021.

Si nous devons nous préparer à une réforme des retraites, chacun se posera la question du devenir de ces régimes spéciaux déficitaires, voire des conséquences de leur éventuelle suppression. Comme à chaque tentative de réforme, l'objectif est récurrent. J'ai donc souhaité évaluer l'impact pour les finances publiques et cerner les enjeux d'une suppression pour deux régimes encore ouverts : ceux des personnels de la RATP et des gens de mer.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, je tiens à vous dire que je me pose toujours la question de la pertinence d'une réforme des retraites sans réforme des salaires. En effet, seules les branches professionnelles qui ont historiquement préféré garantir des avantages retraites vont devoir remettre en question leurs acquis alors que celles qui ont choisi les avantages salariaux ne sont pas inquiétées.

Par ailleurs, s'il faut réformer les régimes spéciaux de retraites, il serait opportun voire indispensable d'obtenir un peu de lisibilité dans la maquette budgétaire, car ma mission ne couvre pas l'ensemble des régimes pour lesquels l'État verse une subvention d'équilibre. Il manque tous les régimes équilibrés au moyen de taxes affectées : les Industries électriques et gazières ; les non-salariés agricoles ; les clercs et employés de notaires ; les avocats. Manquent également l'Opéra de Paris et la Comédie-Française dont les subventions d'équilibre font partie de la mission Culture. Ainsi 5,052 milliards échappent à notre lecture.

Mais ce n'est pas tout !

La solidarité nationale à l'égard des régimes spéciaux s'exprime également par les compensations démographiques versées par les autres régimes obligatoires d'assurance vieillesse, CNAV, CNRACL, professions libérales, barreaux de France, IEG et RATP, qui devraient atteindre au total 5,616 milliards d'euros en 2022. Sur cette somme, 331 millions d'euros sont reversés aux régimes spéciaux visés par la mission.

Au total et toutes choses égales par ailleurs, en additionnant dotations budgétaires, dépenses fiscales dédiées et compensations démographiques, les régimes spéciaux de retraites (hors régimes de la fonction publique) sont donc financés à hauteur de 16,67 milliards d'euros par la solidarité nationale en 2022, montant à mettre en perspective avec les crédits couverts par la mission : 6,1 milliards d'euros.

Ma première recommandation sera donc de recenser au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite », l'ensemble des concours de l'État dédiés aux régimes spéciaux afin d'obtenir davantage de lisibilité.

Abordons maintenant le régime des retraites de la RATP.

Ce régime est aujourd'hui financé à 60,1% par la subvention d'équilibre versée par l'État, soit 737 millions d'euros en 2021 (contre 489 millions de cotisations salariales et patronales). J'observe que cette subvention d'équilibre a progressé de 28 % entre 2012 et 2021 alors que les dépenses totales n'ont progressé que de 22 %, ce qui confirme que plus l'on a réformé le régime, plus cela a coûté cher à l'État.

L'alignement sur le droit commun des réformes de 2003, 2010 et 2014 a été, pour partie, différé. L'âge de départ en retraite moyen à la RATP de 57,3 ans, comme la durée de versement moyenne ou les montants perçus viennent souligner une relative imperméabilité au durcissement des conditions d'accès à la retraite et conduisent donc à des versements substantiels de l'État qui continue de compenser des avantages spécifiques.

Ce n'est pas terminé puisque dans les années à venir, le nombre de pensionnés augmentera beaucoup plus que le nombre de cotisants et le poids des pensions versées pourrait progresser de 51 % d'ici 2050. Une raison majeure à cela : l'ouverture à la concurrence ! En 2025, l'ouverture à la concurrence concernera les lignes de bus, en 2030 les lignes de tramway, puis en 2040 les lignes de métro et RER.

Les négociations ont abouti à la mise en place du « sac à dos social » qui prévoit qu'en cas de transfert d'un salarié RATP dans une autre entreprise ayant remporté un marché, celui-ci conservera le bénéfice du régime de retraite. Les salariés qui refuseront le transfert seront licenciés par le repreneur et les nouveaux entrants seront, quant à eux, couverts par la convention collective des réseaux de transports publics urbains de voyageurs ou la convention collective des transports routiers. Il s'agit d'un premier pas effectif vers la fermeture du régime. Sur 46 000 salariés, 19 000 sont concernés par l'ouverture à la concurrence.

Cependant, à ce jour, il n'existe pas d'évaluation de l'impact financier pour le régime de cette ouverture à la concurrence pas plus que d'isolement du coût spécifique du régime, matérialisé par le fameux taux de cotisation spécifique T2, qui existe pourtant à la SNCF et que la Cour des comptes et nous-mêmes appelons régulièrement de nos vœux. Reste que le contexte de l'ouverture à la concurrence ne devrait pas faciliter la mise en place d'un T2, son financement reviendrait, en effet, *in fine* aux autorités organisatrices des mobilités (Île-de-France Mobilités).

Concernant la pénibilité et les contraintes spécifiques, elles sont réelles : la densité de population et le rôle central de Paris dans la vie économique et sociale (60 % des événements publics) obligent à un fonctionnement continu du réseau mais il faut également noter que la fréquentation des bus est trois fois supérieure à la moyenne des autres agglomérations, quand le temps moyen passé par un conducteur dans les embouteillages est deux fois plus élevé qu'ailleurs. Deux tiers des vols et agressions ont lieu en Île-de-France, dont 3 600 agressions avec arme par an. L'on peut comprendre que la RATP ait des difficultés de recrutement. Mais, par ailleurs, bien d'autres chauffeurs de transport de personnes travaillent dans des conditions difficiles, en particulier les chauffeurs de transports scolaires dans les territoires.

Concernant l'impact de la fermeture du régime, il conduirait à un double mouvement : la baisse du nombre de cotisants, donc la baisse des cotisations perçues par la caisse de retraite qui entraînerait mécaniquement la hausse de la subvention d'équilibre de l'État. Ce scénario coûteux pour les finances publiques doit être contourné par la mise en place d'une compensation financière versée par le régime général et l'Agirc-Arrco puisque ces derniers encaisseront alors les cotisations sans déboursier les pensions.

Venons-en désormais au régime des retraites des marins.

Il est issu du Fonds des invalides de la marine institué par Colbert en 1673. Il prévoyait alors le prélèvement d'un faible pourcentage sur la faible solde des marins aux fins de financement des hospices maritimes destinés à héberger et soigner les marins estropiés. Depuis 1898, le régime est réservé aux marins civils dont la spécificité est reconnue dans l'ordonnance du 4 avril 1945. Je ne vous surprendrai pas en énonçant que les marins cochent tous les critères de pénibilité auxquels l'on peut ajouter l'éloignement ou l'isolement : 14 fois plus de morts qu'à terre, 5 fois plus que dans le BTP.

59 % des marins sont pêcheurs, 23 % font de la culture marine, 10 % de la plaisance professionnelle et 9 % du commerce. 29 189 cotisants pour 106 327 pensionnés, le ratio démographique est extrêmement défavorable. La contribution de l'État s'élève à 810 millions en 2021. En y ajoutant les prises en charge de cotisations (*net wage*), le financement de l'État représente 81 % des ressources du régime des marins. Mais la baisse régulière du nombre de cotisants, ajoutée à l'extraordinaire concurrence internationale, rendent cette participation indispensable.

Lorsque l'on se penche sur l'organisation du travail des gens de mer, un constat est frappant : ce nombre réduit de marins est tout de même réparti en 20 catégories et chaque catégorie en 28 fonctions.... 75 d'entre elles ne concernent que dix marins.

Les cotisations retraites des marins sont basées sur un salaire forfaitaire et non sur le salaire réel. De plus, tous les marins ne cotisent pas à l'ENIM, les règles sociales dépendent à la fois du pavillon d'immatriculation du navire et de la résidence du marin : c'est tout l'enjeu !

La France dispose de trois registres : le premier registre pour les 23 800 navires battant pavillon français, le Registre international français (RIF) pour 2 400 navires de commerce au long court, les yachts de plus de 24 mètres et le cabotage et un registre spécial Wallis-et-Futuna.

En application du code de la sécurité sociale, les marins résidents en France sont, par principe, affiliés au régime de sécurité sociale des marins quel que soit le pavillon tiers sur lequel ils sont embarqués mais personne ne sait combien ils sont...

Le nombre de cotisants français ne cesse de diminuer et il semble que le contexte de concurrence internationale soit insoutenable : c'est ce qui constitue la clé de voûte de toute réflexion sur l'avenir du régime des marins. Car ce secteur est un théâtre mondial de dumping social, il l'est même à l'intérieur des frontières européennes.

Pour une journée d'embarquement, le coût d'un navire français atteint 37 206 euros, celui d'un navire chypriote 10 102 euros. L'effet du salaire net, l'absence de cotisations salariales et patronales sous pavillon chypriote expliquent en grande partie la

différence. Le *net wage* italien diminue de 24 % la masse salariale, dont 14 % au titre des charges salariales et 10 % au titre de l'impôt sur le revenu. Que penser des conditions sociales des marins philippins ? Dès lors, même si, par exemple, le taux d'accident du travail est très élevé, comment demander plus aux armateurs français qui estiment la concurrence déloyale ? Chaque État prend en charge un taux conséquent de charges sociales ou fiscales afin de maintenir sa marine civile à flot si je puis dire. Il en va de sa souveraineté nationale.

Dans ces conditions, remettre en question le régime spécial des marins est impossible sauf à faire disparaître le peu d'effectifs qu'il reste et abandonner toute souveraineté dans le domaine.

Cependant, *a minima*, afin de remettre un peu de lisibilité dans le régime, en accord avec les partenaires sociaux, les différentes fonctions pourraient être mises à jour, le nombre de catégories réduit et la fluidité entre elles facilitée. Il conviendrait également d'améliorer la correspondance entre salaire forfaitaire et salaire réel.

Il serait également opportun d'intégrer la notion de temps de mer dans le mode de calcul des droits à pension pour mieux tenir compte de la pénibilité qui, sous ses différents aspects, constitue autant de droits à compensation.

Enfin, compte tenu du nombre élevé de polypensionnés, il est important de limiter l'affiliation au régime des marins aux carrières longues dans le secteur et de prévoir le reversement au régime général des cotisations versées par les affiliés au régime spécial lorsque la majeure partie de leur carrière est effectuée en dehors du secteur maritime.

En conclusion, nous faisons face à deux régimes spéciaux très différents qu'il ne sera pas possible de traiter de la même manière en cas de réforme des retraites. Je ne peux donc que recommander au Gouvernement beaucoup de prudence, de réflexion et de consultations avant de s'engager dans une éventuelle réforme des retraites.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage les orientations et les recommandations du rapport dans leur esprit, dont un certain nombre incombent au législateur. Cela permet en tout cas d'avancer petit à petit sur le sujet, qui, dans les discussions rapides, peut donner le sentiment que les solutions sont d'une simplicité presque biblique. Or, lorsqu'on regarde les choses de plus près, des complexités apparaissent, comme cela a été souligné par le rapport, notamment en termes de compétitivité et d'exercice du métier sur la mer.

M. Jean-François Rapin. – Je voudrais évoquer plusieurs éléments. D'abord, pour un pays qui se dit être la deuxième superficie mondiale en termes d'espaces marins, qui par excès de langage se dit parfois la deuxième puissance mondiale maritime – ce qui est absolument faux, alors même que je l'entends parfois venant de grands politiques de ce pays – la France a le devoir d'aider ses marins.

Il en va de la souveraineté. Ce terme est utilisé de façon importante, peut-être excessive, mais avec un objectif qui consiste à retrouver cette capacité à se gérer soi-même sans dépendre des autres.

Il en va aussi de la qualité du pavillon français. Je suis très sensible à ces questions, et à la façon dont elles sont traitées, notamment avec la conclusion, en disant qu'il

sera difficile de trouver une porte de sortie car il y a moins de cotisants et de plus en plus de charges.

Cela me rappelle les questions de régimes miniers, qui ont été traitées il y a longtemps par le Sénat. On arrivait à des incohérences, dans la mesure où le nombre de personnes gérant le régime était plus important que les cotisants. Cela finira par arriver un jour ou l'autre pour la retraite des marins.

En ce qui concerne les recommandations, sur la n° 5, quand vous dites qu'il faut faciliter la fluidité entre les fonctions accomplies, réduire le nombre de catégories et voir si certains métiers ne pourraient pas changer de régime ou avoir d'autres régimes de retraite pour les ostréiculteurs et les conchyliculteurs, je trouve cette réflexion intéressante. Ces personnes sont en réalité plus des agriculteurs de la mer que des marins. Cette piste est donc à creuser avec les fédérations qui les représentent.

S'agissant de la recommandation n° 6, il est de bon sens de dire qu'il faut intégrer la notion de temps passé en mer pour qualifier la pénibilité. Il convient de relever aussi que les métiers qui impliquent des éléments de débarque sont aussi pénibles. Je voudrais apporter une réflexion complémentaire sur le fait que le temps passé en mer impose parfois des contraintes médicales compliquées à gérer, comme les troubles musculaires, les lombalgies et autres. Ces personnes sont souvent arrêtées et même si elles veulent reprendre la mer, cela leur est déconseillé. Tout ce qui est en lien direct avec les pathologies liées au travail devrait être intégré au temps passé en mer. Il faut donc ainsi distinguer le temps de mer effectif du temps de mer d'affectation. Je crois qu'il est important d'intégrer ce temps d'arrêt de travail, qui est une des conséquences directes de l'exercice de leur activité, sans pour autant que cela soit reconnu en maladie professionnelle ou en accident de travail.

La défense du pavillon français est donc un sujet important, et qui va prendre de l'ampleur. Il n'y a qu'à voir comment les russes s'acharnent pour avoir cette suprématie d'abord en mer d'Azov et ensuite en mer Noire. La stratégie maritime à l'échelle mondiale est importante.

M. Michel Canévet. – La question du régime des marins est en effet importante pour moi étant élu d'un département maritime. Je remercie la rapporteure spéciale d'avoir aussi évoqué le régime particulièrement sensible de la RATP pour tous ceux qui sont appelés à utiliser les transports publics. Eu égard à la sensibilité de ces régimes, il est nécessaire de conduire avec prudence leur éventuelle réforme.

Pour les élus des communes du littoral, nous sommes attachés à ce que la France demeure une grande puissance maritime. Le potentiel maritime de la France est au service de notre souveraineté mais il faut souligner aussi l'importance de la marine de commerce pour les échanges internationaux. En effet, à l'échelle mondiale, l'essentiel du trafic commercial s'effectue par la voie maritime. Se positionner sur ce secteur, c'est dès lors s'exposer à la concurrence internationale. Cela explique qu'il ait fallu ces dernières années mettre en place des dispositifs afin de tenter de lutter à armes égales avec nos concurrents, qui souvent opèrent à très bas coût, ce qui peut expliquer le différentiel de cotisations par rapport aux autres régimes. Pour affronter la concurrence internationale, des dispositifs d'exonération de charges doivent exister pour les marins du commerce.

Pour ce qui est de la pêche, c'est aussi un sujet sensible car bien que nous soyons un grand pays maritime, nous importons plus de la moitié des produits de la mer consommés

dans notre pays, ce qui peut paraître anormal. L'une des principales difficultés du secteur aujourd'hui est le manque de marins. Nous avons beaucoup de mal à attirer de nouveaux entrants dans ces métiers au regard des risques professionnels et les conditions de vie à bord des marins sont difficiles puisque la flotte de pêche est vétuste.

Le fait de disposer d'activités portuaires sur les lieux les plus excentrés de notre pays soulève également des questions d'aménagement du territoire. Ainsi, avant d'engager la réforme des catégories, il faut bien regarder les choses et je partage l'idée que tout cela doit être particulièrement négocié avec les organisations syndicales, sauf à risquer d'être contreproductif.

Vient aussi la question des cultures marines qui a été évoquée tout à l'heure. Elle est importante et a pris un certain ascendant dès lors que la production de culture marine arrive quasiment à égalité avec la pêche, qu'elle soit minotière ou alimentaire. À ce titre, il faut savoir que les ostréiculteurs font partie des conchyliculteurs, qui incluent aussi les mytiliculteurs qui s'occupent des moules. Dans ce domaine aussi, il y a une très grande difficulté à attirer.

Il est important d'avoir un dispositif qui reconnaisse les spécificités des hommes et des femmes qui font ces métiers-là. Une grande partie d'entre eux est aujourd'hui affiliée à la Mutuelle sociale agricole (MSA), donc il faut avoir un dispositif qui reconnaît ceux qui vont en mer, sur les barges ostréicoles notamment.

Il convient d'avancer avec beaucoup de prudence sur le sujet pour ne pas trop s'éloigner des hommes et des femmes dont on a besoin pour la pérennité de ces activités et pour l'avenir de la souveraineté alimentaire de notre pays.

M. Jean-Claude Requier. – Je ne suis ni élu maritime ni élu parisien, mais je suis très intéressé par ce rapport. Je félicite Sylvie Vermeillet pour ce texte très précis. Je constate que chez les marins il y a beaucoup de catégories et de sous-catégories. Cela signifie que si on unifie, il faut le faire par le haut, je ne suis pas sûr que cela génère beaucoup d'économies.

J'ai une interrogation sur les dockers : je ne pense pas qu'ils relèvent du régime des marins, même s'ils bénéficient d'un régime spécial assez avantageux.

J'ai beaucoup apprécié la conclusion pleine de prudence de Sylvie Vermeillet. Cela me fait penser à la phrase d'Henri Queuille, ancien président du Conseil, radical-socialiste de Corrèze, qui disait « il n'est pas de problème dont une absence de solution ne finisse par venir à bout ». Cette phrase a ensuite été reprise par les présidents corréziens, aussi bien Jacques Chirac que François Hollande. Donc peut-être que le problème va se résoudre tout seul, mais je ne vois pas, par les temps qui courent, une grande réforme des retraites aboutir.

Mme Christine Lavarde. – Ma question porte sur le régime de la RATP. Vous évoquez une différence de pension entre la moyenne « RATP » qui est à 2 800 euros et une moyenne « France » qui est à 1 400 euros. Est-ce qu'on retrouve les mêmes écarts quand on regarde les salaires perçus au cours de la vie ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – En écho aux propos du rapporteur général, je rappelle que nous avons un certain nombre de régimes spéciaux déficitaires. Certains sont d'ores et déjà fermés, la subvention de l'État viendra donc, sans

surprise, les financer jusqu'à extinction des derniers droits à pension. Les régimes de la RATP et des marins, tous deux également déficitaires sont eux encore ouverts, même s'ils ne répondent pas aux mêmes problématiques. Les contraintes sont, en effet, différentes. La RATP s'ouvre progressivement à la concurrence quand les marins font déjà face à une concurrence exacerbée, qui induit un soutien social et fiscal pour l'État, à l'image de ce que font d'autres pays, au risque d'un engrenage. Les enjeux pour la RATP et la marine dépassent en tout état de cause la seule question des régimes des retraites.

Je partage le constat de Jean-François Rapin, la France doit aider ses marins. La question des conchyliculteurs renvoie à celle plus globale de la structure même du régime des retraites dont il convient de préciser les règles d'affiliations. Le sujet du temps de mer participe du même débat. Il s'agit notamment de mieux prendre en compte le temps passé en haute mer et de le distinguer d'autres journées de travail maritime, afin de rétribuer la pénibilité à sa juste valeur. Rappelons que, même si ce ne sont pas les seuls marins affectés à terre, les permanents des syndicats maritimes exercent l'intégralité de leur activité à terre et restent affiliés au régime.

En ce qui concerne les contraintes médicales, j'ai été notamment alertée de problèmes récurrents de vue et d'ouïe. Les chiffres relatifs aux accidents du travail sont par ailleurs assez révélateurs quant à la dangerosité de ces fonctions. J'ai également noté que la prise d'un arrêt maladie est plus complexe qu'à terre. Le régime d'invalidité semble également moins favorable.

Comme l'a rappelé Michel Canévet, le manque de marins pêcheurs, qui conduit notamment à l'importation de produits de la mer, est une des clés pour appréhender le déficit du régime. Je note également que l'École nationale supérieure de marine ne peut former assez d'officiers dans un marché de l'emploi maritime marqué par de fortes tensions en matière de recrutement.

Je confirme à Jean-Claude Requier que les dockers ne sont pas affiliés au régime des marins. S'agissant de la réforme des retraites, aller trop rapidement induit un risque de tensions sociales devant un dispositif insuffisamment négocié et expliqué.

Pour répondre à Christine Lavarde, le salaire médian à la RATP avait été évalué par la Cour des comptes à 2 625 euros. Il atteint au niveau national 1 789 euros. Ces écarts se retrouvent en matière de pensions. L'enjeu pour le régime des retraites reste l'ouverture à la concurrence qui peut aboutir à une fermeture rapide.

M. Claude Raynal, président. – J'ajoute qu'il serait peut-être plus pertinent de comparer le salaire médian de la RATP avec celui constaté au sein de la seule Île-de-France.

Je vous remercie pour ces précisions.

La commission adopte les recommandations de la rapporteure spéciale et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

**Contrôle budgétaire - Dotations d'investissement aux collectivités territoriales
- Communication& (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 50.

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

Mardi 12 juillet 2022

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

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Proposition de nomination de M. Bruno Lasserre par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs, 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 – Désignation, en application de l'article 19 bis du Règlement, d'un rapporteur

La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Bruno Lasserre aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs, en application de l'article 13 de la Constitution.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous auditionnerons M. Lasserre, dont je rappelle qu'il a été vice-président du Conseil d'État, le mercredi 20 juillet prochain..

Proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. André Reichardt, Mme Nadine Bellurot, Mme Nathalie Goulet, M. Jérôme Durain, M. Didier Marie et M. Ludovic Haye, comme membres titulaires, et de Mme Muriel Jourda, M. Christophe-André Frassa, Mme Marie Mercier, M. Hervé Marseille, Mme Laurence Harribey, M. Jean-Yves Roux et Mme Éliane Assassi comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne

Proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons maintenant examiner quatre amendements du Gouvernement sur la proposition de loi portant diverses dispositions

d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

Je laisse la parole à notre rapporteur, M. André Reichardt, qui est présent avec nous en visioconférence.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article unique

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 1 marque l'accord du Gouvernement avec le souhait de la commission de prévoir que la personnalité qualifiée de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) est compétente pour examiner les injonctions de retrait émises par l'autorité nationale, à savoir la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (Pharos), lorsqu'elles s'adressent à un fournisseur installé en France.

Cependant, le Gouvernement pense que cette précision devrait être inscrite à l'article 6-1-1 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, plutôt qu'à son article 6-1-4, comme l'a prévu la commission. Nous pourrions être d'accord avec cette réorganisation, mais cet amendement forme un ensemble avec l'amendement n° 3, lequel ne paraît pas acceptable dans la mesure où il supprime l'appel devant le Conseil d'État introduit par la commission.

Je vous propose donc, mes chers collègues, d'émettre un avis défavorable. Nous pourrions rediscuter du tout, et surtout de l'amendement n° 3, en commission mixte paritaire (CMP).

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

M. André Reichardt, rapporteur. – Le Gouvernement relève, à juste titre, que le dispositif proposé instaure une double mise en demeure de l'Arcom à l'égard du fournisseur de services d'hébergement « exposé » au sens de l'article 5 du règlement européen, ce qui ne lui semble pas optimal.

Le dispositif proposé prévoit en effet que l'Arcom mette ce fournisseur en demeure avant de pouvoir éventuellement sanctionner le non-respect d'une injonction de prendre des mesures spécifiques. Le Gouvernement propose de mettre fin à cette double mise en demeure. Je souscris à cette proposition. Avis favorable.

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

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 3 n'est pas dénué d'intérêt. Si nous allons en CMP, nous pourrions reprendre une partie de ses dispositions.

Cela dit, il supprime l'appel devant le Conseil d'État, qu'il remplace par un recours classique devant la cour administrative d'appel, avec un délai contraint d'un mois. Les injonctions de retrait de contenus sur internet pouvant porter atteinte à la liberté de communication – je rappelle que le règlement européen prévoit qu'elles soient appliquées dans l'heure –, elles justifient, à mon sens, la dérogation proposée à la règle habituelle de compétence en matière d'appel.

Le Gouvernement fait valoir que le fournisseur de services d'hébergement a toujours la possibilité de former un référé-liberté et de saisir le Conseil d'État en appel dans ce cadre. Je vous propose de ne pas suivre le Gouvernement sur ce point, dans l'attente de la CMP. Avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – La procédure d'appel devant le Conseil d'État dans un délai extrêmement court plutôt qu'une procédure classique devant la cour administrative d'appel permet de purger plus rapidement le litige puisque la décision rendue est alors définitive.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 4 rend applicables les dispositions du règlement européen en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna.

Cette disposition complète la disposition pour les outre-mer que nous avons introduite la semaine dernière. J'y suis bien évidemment favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

M. François-Noël Buffet, président. – Je précise que l'examen du texte en séance débutera aux alentours de 17 h 30.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
Le Gouvernement	1	Défavorable
Le Gouvernement	2	Favorable
Le Gouvernement	3	Défavorable
Le Gouvernement	4	Favorable

La réunion est close à 14 h 10.

Mercredi 13 juillet 2022

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

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 – Audition de M. François Braun, ministre de la santé et de la prévention

M. François-Noël Buffet, président. – Nous auditionnons ce matin M. François Braun, ministre de la santé et de la prévention, sur le projet de loi maintenant provisoirement

un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19. Adopté par l'Assemblée nationale la nuit dernière, il a été amputé de son article relatif à la possibilité de rétablir un passe sanitaire pour les déplacements entre la France et l'étranger ou pour ceux vers la Corse ou les outre-mer : vous nous donnerez les conclusions qu'en tire le Gouvernement en vue de la discussion à venir, monsieur le ministre.

M. François Braun, ministre de la santé et de la prévention. – Avant d'en venir au sujet qui nous occupe, je vous fais part de l'honneur qui est le mien de vous présenter le premier projet de loi que le Gouvernement soumet au Parlement.

Je me réjouis de travailler avec vous dans le respect des convictions de chacun et du bicamérisme, qui est la considération des deux chambres. Il y a l'Assemblée nationale bien sûr, qui semble expérimenter des accords politiques qui peuvent interpeller, mais aussi le Sénat, que je ne connais pas mais dont je sais qu'il est une chambre soucieuse des territoires et de la qualité du droit, sachant prendre ses responsabilités. La Première ministre a rappelé la nécessité de bâtir des compromis sans se renier : c'est dans cet esprit que je me présente à vous, d'autant que le Sénat a toujours recherché les équilibres sur les textes relatifs à la crise sanitaire. Je salue en particulier Philippe Bas, pour ses précieux apports, et rends hommage aux sénatrices et aux sénateurs, mobilisés de nombreuses heures en commission et dans l'hémicycle, tout comme aux membres du Gouvernement avec qui vous avez travaillé.

La crise sanitaire a accaparé une part significative des ressources de la Nation. Je rends aussi hommage aux soignants et aux travailleurs de deuxième et de troisième lignes, aux agents du ministère et des associations. J'ai une pensée particulière pour les personnes décédées de la maladie et pour leurs proches.

Le projet de loi acte l'extinction au 31 juillet prochain du régime juridique de l'état d'urgence sanitaire et du régime de sortie de crise sanitaire tout en maintenant certains outils de gestion, qui demeurent indispensables, car l'épidémie est toujours là. Comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, je dois cinq engagements aux Français et à leurs représentants : transparence, protection de la population, proportionnalité des mesures, préservation du système de santé et maintien de la prise en charge des soins hors covid.

Je vais tout d'abord vous présenter la situation épidémique : nous connaissons actuellement une septième vague, due aux variants omicron, BA.4 et BA.5. Nos voisins la subissent aussi, selon une temporalité légèrement différente. Au 12 juillet, le taux d'incidence atteint 1 344 pour 100 000 habitants, soit une hausse de 19 % sur les sept derniers jours. Sur cette même période, 130 000 cas par jour sont recensés en France, l'Ouest et le Sud étant particulièrement touchés. Concernant les outre-mer, pour lesquels j'ai et aurai toujours une attention particulière, la Guadeloupe et, dans une moindre mesure, la Guyane et La Réunion font face à une résurgence, plus lente qu'en métropole. La Martinique l'a subie aussi, mais la situation s'y améliore grâce à l'engagement de la population et des soignants. Enfin, à Mayotte, le taux d'incidence est faible et la situation maîtrisée.

Pour que nos hôpitaux puissent faire face, j'ai signé en fin de semaine dernière une instruction à destination des agences régionales de santé (ARS) pour préciser les modalités de mise en œuvre des mesures d'urgence de la mission que j'avais réalisée sur la demande de ma prédécesseure, Brigitte Bourguignon. Donner des leviers aux territoires et engager ensemble soignés, soignants et élus, telle est la méthode en laquelle je crois.

Je résume notre stratégie en cinq mots : prévenir, vacciner, tester, isoler, traiter.

Prévenir, tout d'abord : les gestes barrières doivent redevenir des réflexes, particulièrement le port du masque dans les lieux bondés et dans les transports. J'en appelle à la responsabilité citoyenne que je privilégie, face à des rebonds successifs, à l'obligation que certains réclament.

Vacciner : le médecin que je suis s'insurgera toujours de la désinformation dans ce domaine. Oui, le vaccin réduit significativement le risque de développer une forme grave de covid-19. Conformément aux recommandations des autorités scientifiques, nous avons ouvert le deuxième rappel vaccinal aux plus vulnérables, notamment les personnes âgées de plus de 60 ans ou immunodéprimées – 3,7 millions de nos concitoyens l'auraient reçu. C'est bien plus qu'il y a quelques jours, mais nous devons encore accélérer.

Tester et isoler : quand nous sommes cas contacts ou symptomatiques, nous devons prendre nos responsabilités et, en cas de test positif, nous isoler jusqu'au rétablissement. Ainsi, 3,4 millions de tests ont lieu chaque semaine : les Français se testent massivement et ils ont raison.

Traiter enfin : des traitements curatifs comme le Paxlovid ou par anticorps monoclonaux existent, il faut que les Français les connaissent et puissent en parler à leurs médecins et à leurs pharmaciens.

L'épidémie est toujours là, et c'est pourquoi nous avons besoin d'outils de surveillance, notamment épidémiologique. Ainsi, le présent projet de loi, profondément modifié par l'Assemblée nationale, comprend dans son article 1^{er} le maintien, jusqu'au 1^{er} janvier 2023, des systèmes d'information SI-DEP et Contact-Covid. Ce sont nos thermomètres de l'épidémie, essentiels pour protéger les Français.

SI-DEP permet d'enregistrer les tests covid, de prendre en charge les personnes positives et de générer les certificats pour permettre aux citoyens de se déplacer dans les pays faisant l'objet de restrictions sanitaires. Contact-Covid aide à identifier et à informer les cas contacts.

Je sais que votre commission des lois, qui a joué un rôle important dans la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en 1978, y est attentive. Toute personne ayant accès à ces systèmes d'information est soumise au secret médical et ces dispositifs sont contrôlés par la CNIL et par le comité de liaison parlementaire prévu par la loi du 11 mai 2020. Sur SI-DEP, les tests négatifs sont supprimés au bout de trois mois, et six mois pour les tests positifs.

Les députés ont voté hier, contre l'avis du Gouvernement, la suppression de l'article 2, qui tendait à maintenir jusqu'au 31 janvier 2023 la possibilité de demander des justificatifs pour les déplacements depuis ou vers l'Hexagone, la Corse et les outre-mer. Cela permettait de nous protéger d'éventuels variants inquiétants et, après consultation des exécutifs locaux de Corse et des outre-mer, de protéger les systèmes hospitaliers de ces territoires qui sont facilement saturés. Je suis prêt à échanger avec vous et en appelle à la responsabilité collective : nos territoires ont besoin de cet outil.

La possibilité de demander un passe vaccinal tombera le 31 juillet : ce texte est clair, et il n'y a pas de place à la désinformation sur les bancs des deux chambres.

Le parcours parlementaire du texte n'est pas terminé, le Gouvernement s'engagera pleinement au Sénat pour rétablir ces dispositions.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir accepté cette audition malgré une nuit longue, et salue vos propos courtois à notre égard.

De façon très pratique, dans le métro, de plus en plus de voyageurs ne portent pas le masque, sans doute à cause de la chaleur. Les autorités sanitaires mesurent-elles la situation, dans le métro mais aussi dans le bus, et vérifient-elles que les recommandations sanitaires sont suffisamment respectées ? Faute de quoi, si le risque de contamination devient trop élevé, le Gouvernement proposera-t-il un amendement pour que le Parlement lui donne le pouvoir, sur une durée limitée, d'imposer le port du masque dans les transports, lieux de propagation de l'épidémie ?

J'entends votre appel à la confiance, que nous partageons pour le défendre depuis longtemps, mais le seul esprit de responsabilité a ses limites.

J'ai une autre question, plus circonstancielle : si l'Assemblée nationale a voté et a pris ses responsabilités, le Sénat prendra les siennes, sans accepter aucune pression que ce soit. Cependant, alors qu'il sera difficile de faire changer d'avis l'Assemblée nationale, que se passera-t-il si vous ne disposez pas des outils prévus à l'article 2 à l'apparition d'un variant dangereux à l'étranger ? En droit, sans cet article, est-il possible d'empêcher l'arrivée de certains vols ou, à défaut, de placer les voyageurs concernés en quarantaine ?

Le tout ou rien est excessif. Quels sont les moyens alternatifs hors de la législation d'urgence – je rappelle que le Parlement a voté la loi du 23 mars 2020 en trois jours ? Voyez-vous une rédaction alternative de l'article 2 qui pourrait faire l'objet d'un accord entre le Parlement et le Gouvernement ? C'est cela, être constructif, et non vouloir forcer le passage en se drapant dans une posture de dramatisation et annonçant que l'heure est grave. Je crois que nous avons connu des heures beaucoup plus graves que celle-ci...

M. François Braun, ministre. – À titre personnel, je constate depuis une semaine que, sur les trains de grande ligne et dans les gares, de plus en plus de concitoyens portent le masque.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je parlais du métro !

M. François Braun, ministre. – Non, nous n'avons pas de dispositif de surveillance spécifique quant au port du masque, même si j'en retiens la possibilité. Toutefois, le suivi épidémiologique nous permet de détecter toute nouvelle envolée des contaminations, avec ce délai toujours trop court avant la saturation de nos hôpitaux.

En l'état et jusqu'au 31 juillet, l'état de sortie de l'urgence sanitaire est maintenu. Nous sommes proches du pic, l'augmentation diminue légèrement et les signaux sont moins négatifs. La surveillance épidémiologique, mise en avant par l'article 1^{er}, est le thermomètre qui nous permet de suivre ce qu'il se passe.

Sur la suppression de l'article 2, je n'entends pas mettre de pression, mais convaincre par des arguments médicaux. Cette disposition avait pour objet de nous donner une capacité de réaction rapide face à un variant dangereux. L'expérience de la pandémie nous enseigne l'humilité quant à nos capacités et à la diffusion du virus : fermer les frontières n'arrête pas totalement la circulation du virus. Toutefois, face à une résurgence possible, nous

manquerons toujours de temps, comme nous l'avons constaté durant la première vague. Souvenez-vous, le *cluster* parti de Mulhouse a très rapidement atteint Metz, nous n'avons pas eu le temps de nous préparer et le choc a été brutal. En revanche, le reste de la France a eu le temps de réagir et en a moins souffert.

L'article 2 nous offre les moyens de gagner le temps nécessaire pour anticiper. Les chambres peuvent se réunir très vite, mais une journée, c'est 130 000 cas aujourd'hui et ce pourrait être bien plus en cas de résurgence, avec une mise en danger de la vie de nos concitoyens.

En termes juridiques, la Première ministre conserve ses pouvoirs propres de police générale, qui lui permettraient d'imposer le port du masque dès le mois d'août. Toutefois, nous y préférons le principe de responsabilité. Il y aura d'autres vagues, mais nous n'entendons pas légiférer à chaque fois, car les chambres ont déjà beaucoup de travail. Nous voulons des outils pour vivre avec le virus.

L'article L. 3131-1 du code de la santé publique permet de déclencher des quarantaines, mais le filtrage sera relativement peu efficace, car des personnes seront déjà présentes sur le territoire et nous ferons face à des volumes très importants alors que nous aurons besoin de toutes nos ressources pour réorganiser le système de santé.

Je redis l'importance de gagner du temps. Se priver de l'article 2, en cas d'une résurgence, reviendrait à sauter d'un avion sans parachute avec la promesse d'en obtenir un avant de s'écraser au sol. S'il faut sauter, je préfère le faire déjà équipé d'un parachute...

M. Loïc Hervé. – Comment ne pas partager votre ode à la responsabilité ? Remettons-la au cœur de la gestion de cette énième vague.

Si les systèmes d'information sont maintenus, ils devront un jour disparaître et le plus tôt sera le mieux. C'est là l'expression de notre sensibilité par rapport à la question des données personnelles.

Vous avez évoqué les fausses informations : il faut être transparent sur le bilan des mesures abandonnées dans le texte, du passe sous toutes ses formes à l'application TousAntiCovid, dont la CNIL considère l'impact comme quasi marginal dans son rapport de la semaine dernière. Pourtant, que n'avais-je entendu au Sénat lors du vote de cette mesure !

J'en viens aux soignants non à jour de leur vaccination : là encore, la transparence s'impose. Combien sont suspendus ? On parle de 15 000. Combien sont en arrêt maladie, en disponibilité et en congés, et quelles en sont les conséquences sur notre système de santé ?

Je suis frontalier avec la Suisse, qui a levé ces obligations, comme d'autres États qui nous entourent. Quand le ferez-vous ? Là encore, le plus tôt sera le mieux.

Mme Esther Benbassa. – Quels sont les contours du filtrage des urgences ? Est-ce judicieux en période de recrudescence de la covid ?

Vous invitez aussi à remplacer des passages « inutiles » aux urgences par une visite auprès d'un généraliste, mais encore faut-il en trouver, surtout en cette saison.

Selon le conseil scientifique, seuls les masques de type FFP2 sont vraiment efficaces pour lutter contre les sous-variants. Qu'en est-il de leur disponibilité pour le grand public et les profils à risque ?

Enfin, alors que nous en sommes à la septième vague, à quand une stratégie sanitaire globale sur le long terme ?

Mme Marie Mercier. – Je commence par la conclusion : plus personne n'y comprend rien ! Mes patients me demandent si, après trois doses et avoir eu la covid, ils doivent en prendre une quatrième. J'ai consulté à mon tour l'épidémiologiste de mon hôpital : en est-on à moins de trois mois ou à plus de trois mois après l'injection, l'infection a-t-elle un niveau équivalent de protection ? Nous avons parcouru les documents, des dossiers très épais au format 21x29,7, recherché les informations... J'ai eu l'impression qu'elle était presque aussi perdue que moi.

Nous sommes comptables de ce que nous votons ici, et nous vous avons accompagnés avec le passe vaccinal et le passe sanitaire, mais il faut reconnaître certaines erreurs. Il ne faut pas taire les effets secondaires des vaccins, qui en ont, comme toute molécule active. Nous devons aussi parler davantage du covid long et de sa prévention.

Ensuite, vous dites que les patients doivent informer les médecins généralistes, mais cela devrait être le contraire : les généralistes ne savent plus faire ni traiter ce genre d'infection.

Nous allons aussi nous heurter à l'acceptabilité du traitement si nous ne sommes pas transparents. Notre pays est fracturé, il faut rétablir la confiance envers le Gouvernement, les parlementaires et les médecins pour juguler ensemble cette pandémie. C'est pourquoi je vous demande instamment transparence et clarification.

M. Jean-Yves Leconte. – Pouvez-vous nous faire un point sur le stock de vaccins et sur leur actualisation ? En effet, si la quatrième dose est ouverte aux plus de 60 ans, on pourrait considérer que cette dose serait bénéfique à d'autres personnes moins âgées, ou à celles qui souhaitent voyager dans un pays demandant un rappel de moins de six mois.

Ensuite, l'article 2, même s'il n'a pas été adopté, prévoyait un avis de la Haute Autorité de santé (HAS) avant la prise des décrets, en particulier relatifs aux justificatifs de statut vaccinal, position que j'ai défendue par le passé. Veillerez-vous à ce que le parcours vaccinal prenne en compte les vaccins à l'étranger et un vrai parcours européen, y compris les vaccins non reconnus par l'Agence européenne des médicaments (AEM) mais qui le sont par d'autres pays, pour éviter les divergences de statut vaccinal ?

M. Guy Benarroche. – Je vous remercie pour vos propos sur la responsabilisation et sur la nécessité de vivre avec ce virus et les suivants.

Vous avez mis l'accent sur la transparence. Nous nous sommes souvent plaints de ne pas recevoir rapidement les éléments que vous receviez du conseil scientifique, que vous avez créé alors que la HAS et le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) existaient déjà. Comptez-vous nous les faire parvenir concomitamment au moment où vous les recevez ?

Sur les dispositifs de surveillance de grande ampleur, je rejoins Loïc Hervé. Cela fait un certain temps qu'ils existent et peuvent être consultés par un public finalement assez

large. J'insiste donc moi aussi sur leur limitation dans le temps, et sur une consultation du Parlement en cas de prolongation.

Ensuite, sur la protection de la population, vos mesures ne comprennent rien de précis sur les masques et sur la mise à disposition gratuite de masques FFP2. Peu de nouveau sur les vaccins, avec ce flou relevé par Marie Mercier, notamment sur les vaccins différents mis sur le marché.

Enfin, quelle est votre doctrine sur l'obligation vaccinale des soignants et leur éventuelle réintégration ?

M. Alain Richard. – Le Conseil d'État relève que subsiste dans la législation la mise en œuvre par décret de l'état d'urgence sanitaire, confirmé par une loi au bout d'un mois. Le Conseil d'État se livre d'ailleurs à une critique, que je ne partage pas forcément, selon laquelle le dispositif n'est pas équilibré et ne serait pas nécessairement adapté à de nouvelles crises sanitaires.

Dans les semaines à venir, le Gouvernement entend-il, après avoir mené les consultations utiles, y compris éventuellement de parlementaires, se prononcer sur ce maintien en vigueur ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre, dans une assemblée aux débats exigeants mais courtois.

Je confesse n'avoir pas bien compris votre réponse mentionnant les pouvoirs de police générale de la Première ministre. Rappelons que la première loi d'urgence sanitaire date du 23 mars 2020, mais que le confinement a commencé le 17 mars. Si personne ne pouvait s'y opposer au vu des circonstances, nous voyons bien qu'il y a là une question juridique.

Ensuite, au-delà de mon point de vue et de celui de mon groupe, vous avez tenu des propos ouverts à l'interprétation sur la réintégration des soignants. Pouvez-vous les préciser ?

Enfin, sur la variole du singe, nous avons une certaine lenteur en France dans notre appréhension du sujet. Dès le 20 mai dernier, la HAS préconisait une stratégie vaccinale alors que les premiers centres de vaccination n'ont été ouverts que le 5 juillet, soit un mois et demi après. Comment envisagez-vous la suite et comptez-vous faire face à cette épidémie ?

Mme Éliane Assassi. – Je vous souhaite à mon tour la bienvenue au sein de notre Haute Assemblée pleine de sagesse.

Il me semble qu'il y ait quelques trous dans la raquette. Comment les hôpitaux fonctionneront-ils face à cette nouvelle vague et au surplus de touristes venant, fort heureusement, visiter notre pays ? Les soignants non vaccinés reprendront-ils leur activité ? Maintenez-vous les conclusions de votre mission flash sur les fermetures des urgences ?

Ensuite, où en est-on sur la quatrième dose ?

Enfin, je fais mienne la question de Guy Benarroche sur les mesures de protection et particulièrement sur les masques FFP2.

M. Hussein Bourgi. – Je prolonge la question de Marie-Pierre de La Gontrie sur la variole du singe. Le 8 juillet dernier, la HAS a préconisé la vaccination préventive des personnes à risque, demandée par le Gouvernement aux ARS le 11 juillet. Hélas, mille fois hélas, depuis le 11 juillet, les associations d’usagers peinent à trouver des créneaux de vaccination sur les plateformes dédiées, malgré leur expertise. Il n’y aurait eu que 40 doses de vaccin à l’hôpital Saint-Louis, réservées à des personnes déjà contaminées.

Les ARS semblent dépassées et n’ont pas d’information sur ce sujet : après quinze jours, je reste sans réponse de la part de l’ARS Occitanie alors que j’avais été saisi par les associations de praticiens et d’usagers. L’ARS est chargée de contacter les personnes cas contact pour une vaccination préventive. Or, aucune ne l’aurait été dans mon département de l’Hérault.

Combien de doses de vaccin avons-nous pour la France ? Pourquoi la France a-t-elle refusé de bénéficier des lots de vaccins européens ? Que ferez-vous pour que vos instructions soient appliquées avec diligence par les services déconcentrés ?

Mme Cécile Cukierman. – J’ai toujours défendu le recours au vaccin, mais qu’en est-il de la question, aussi soulevée à l’Assemblée nationale, des soignants sans schéma vaccinal complet ? La question se pose aussi pour les sapeurs-pompiers, fortement mobilisés par des incendies ainsi que par les nombreux épisodes de grêle dans ma région Auvergne-Rhône-Alpes.

En effet, des sapeurs-pompiers volontaires ont été suspendus, ce qu’ils ne comprennent pas alors que l’obligation du passe sanitaire a pris fin, et que des sapeurs-pompiers vaccinés mais malades continuent d’exercer. Vu l’été annoncé, je crains que nous n’ayons besoin de tous les professionnels et volontaires qui manquent aujourd’hui à l’appel.

M. François Braun, ministre. – Monsieur le rapporteur, concernant l’article 2 du projet de loi, le pouvoir propre de la Première ministre peut être utilisé pour fermer les frontières et interdire les déplacements, non pour exiger un passe sanitaire – voilà qui est paradoxal, c’est un peu la massue qui tue la mouche. Je suis totalement disponible pour bâtir avec vous une nouvelle rédaction de cet article – il nous faut un parachute ventral.

L’article 3, désormais associé à l’article 4, nous permettra de dresser un bilan des mesures et des actions menées au cours de la crise, dans un rapport d’évaluation. Si vous le souhaitez, je viendrai le présenter devant vous, en toute transparence.

Environ 12 000 professionnels de santé – ce ne sont pas que des soignants – ne seraient pas vaccinés. D’après la Fédération hospitalière de France (FHF), sur les 263 infirmières de service public hospitalier, moins de 500 seraient suspendues. Environ 0,4 % des professionnels de santé ne seraient pas vaccinés ; j’en profite pour saluer les 99,6 % de vaccinés qui sont au front. Sur cette question particulière, je vais saisir dans les jours à venir la HAS et le Comité consultatif national d’éthique (CCNE), car nous souhaitons suivre les avis des scientifiques ; ensuite, nous réunirons les syndicats, pour leur présenter ces avis et avoir une discussion transparente, afin que chacun puisse prendre ses responsabilités.

Le masque chirurgical est un masque anti-projections, tandis que le masque FFP2 est un masque de protection, qui, s’il est bien porté, évite d’aspirer un virus aérosol. Deux masques chirurgicaux face à face offrent un bon niveau de protection, mais il faut

recommander le port d'un masque FFP2 aux personnes fragiles, et toujours le port d'un masque chirurgical devant ces mêmes personnes.

Personne ne comprend plus rien aux doses de vaccin. La question est très complexe, ce qui nous impose beaucoup d'humilité. Toutefois, le rapport bénéfice/risque de la vaccination reste élevé. Nous avons saisi hier la HAS pour qu'elle se prononce, au sujet de la quatrième dose, sur l'équivalence entre infection et injection, dans le contexte des nouveaux variants BA.4 et BA.5.

Je vous rejoins totalement sur la nécessité de rétablir la confiance. Nous devons la rétablir non seulement avec les soignés, mais aussi avec les soignants, car ils sont un relais essentiel pour encourager la vaccination et protéger la population.

Voici les chiffres des injections réalisées : 54,6 millions d'injections initiales ; 53,6 millions de secondes injections ; 40,3 millions de premiers rappels et 3,7 millions de seconds rappels. La dynamique est ascendante. Nous disposons d'environ 70 millions de vaccins en stock. Nous sommes donc prêts à réaliser une plus large vaccination. Au niveau européen, nous suivons l'évolution des stocks.

Les outils de surveillance de grande ampleur sont un thermomètre utile, qu'il faut conserver. La CNIL avait émis quelques remarques dans son cinquième avis, indiquant que le Gouvernement avait suivi ses précédentes recommandations. Nous continuerons à le faire. En cas de test négatif, le délai de conservation du document est de trois mois, et de six mois en cas de test positif.

Monsieur Richard, il nous faut effectivement réfléchir à l'avenir des régimes de crise. Nous avons besoin d'un socle solide pour anticiper les futures crises. Je suis attaché au principe, qui nous vient des militaires, de la séparation entre doctrine, stratégie et tactique. La doctrine doit être définie par le Parlement et le Gouvernement ; la stratégie doit être définie par le ministère et les ARS, pour adapter la doctrine en fonction des circonstances ; enfin, la tactique doit être mise en place par les organisations de terrain, à l'image des ponts aériens avec nos outre-mer et des transferts en TGV que nous avons su mettre en œuvre. Ce principe sera repris dans le rapport d'évaluation.

M. Alain Richard. – Quel est le délai retenu par l'Assemblée nationale ?

M. François Braun, ministre. – Le délai retenu par l'Assemblée nationale est de trois mois.

Concernant la variole du singe, 912 cas sont confirmés, dont 569 en Île-de-France ; environ 700 cas contacts ont été vaccinés.

Les recommandations de la HAS sur la vaccination préventive ont été publiées vendredi dernier ; j'ai immédiatement saisi les ARS. À partir de lundi, les centres de vaccination se sont installés ; 70 centres sont aujourd'hui ouverts.

M. Hussein Bourgi. – Il n'y a pas de créneaux disponibles.

M. François Braun, ministre. – Ces vaccins font partie d'un stock d'État, couvert par le secret-défense, car la variole peut être potentiellement utilisée comme arme chimique. Dans tous les cas, je vous confirme que nous disposons d'un nombre suffisant de vaccins.

J'ai entendu certaines préoccupations locales et je vais revenir vers les ARS très rapidement, dès cet après-midi. Je leur ai donné les moyens de prendre en charge ce problème – je ne parle pas de vaccination préventive.

M. Hussein Bourgi. – Nous constatons des dysfonctionnements partout en France.

M. François Braun, ministre. – Je vérifierai cela dès cet après-midi. Les ARS ont été mobilisées dès vendredi après-midi pour mettre en place cette vaccination.

Concernant la situation des hôpitaux et de notre système de santé, les urgences ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Ma prédécesseur m'avait confié une mission flash, qui a abouti à 41 recommandations, validées par la Première ministre et envoyées aux ARS pour instruction. Certaines mesures sont déjà en œuvre dans certains territoires ; l'objet de cette mission *flash* était bien de s'inspirer du terrain, pour donner les mêmes outils à tout le monde.

Il n'est pas question de fermeture de services d'urgence. Nos concitoyens ne trouveront pas portes closes – du moins, cela ne fait pas partie de mes recommandations. En revanche, nous proposons des parcours de santé plus adaptés. Pour un genou douloureux depuis trois semaines, les urgences ne sont probablement pas la meilleure solution. La notion de triage est certes très mal vue, je parlerais plutôt de qualification de la demande. Les Samu Centres 15 réalisent ce travail, grâce aux services d'accès aux soins (SAS). Appeler le 15 permet d'offrir le meilleur parcours de soins aux patients. Les premiers résultats des 22 sites pilotes du SAS montrent leur efficacité en matière de délai de réponse, qui est de moins de 30 secondes, nous rapprochant des meilleurs standards internationaux.

Cette mission flash est une occasion de montrer la manière dont je souhaite travailler, en mettant en valeur les initiatives locales et les dynamiques de territoire, à l'image des maisons de santé pluriprofessionnelles. Pour lutter contre les déserts médicaux, nous voulons fournir un ensemble d'outils aux territoires, en associant les élus, les soignés et les soignants, et en nous adaptant aux organisations et pathologies rencontrées. Voilà le sens d'une concertation avec toutes les parties prenantes, annoncée par le Président de la République et que je commence à conduire dès cet après-midi.

Je rends hommage aux sapeurs-pompiers pour leur engagement afin de gérer cette crise, aux côtés des soignants. Dans mon département, j'ai travaillé main dans la main avec le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Dans le cadre du secours aux personnes et de la réalisation de soins d'urgence, les sapeurs-pompiers sont soumis aux mêmes obligations que les soignants.

Le pouvoir ordinaire de la Première ministre est défini par la jurisprudence Labonne du Conseil d'Etat, les pouvoirs extraordinaires, en cas de circonstances exceptionnelles, par la jurisprudence Heyriès.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Vous êtes-vous fixé un calendrier de travail concernant la réintégration des soignants ?

M. François Braun, ministre. – Je vais saisir les autorités scientifiques dès la fin de semaine. Dès que j'aurai les avis en main, je réunirai les représentations syndicales, très rapidement.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie, de votre participation.

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

La réunion, suspendue à 9 h 40, est reprise à 10h00.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 – Examen du rapport d'information

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Mes chers collègues, nos commissions sont réunies pour examiner les conclusions des auditions que nous avons menées sur les événements survenus au Stade de France le 28 mai 2022. Avant d'entamer cette présentation, je passe la parole, à sa demande, au président Patrick Kanner.

M. Patrick Kanner. – Les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain se sont fortement mobilisés dans le travail qui a conduit à l'élaboration des préconisations soumises ce jour à notre sagacité. Nous avons eu ainsi de nombreuses interventions constructives, notamment en suggérant d'entendre les associations de supporters anglais et espagnols.

Nous nous sommes émus par courrier de la communication qui a été déployée autour de nos travaux. Nous nous interrogeons notamment sur la place laissée aux uns et aux autres dans notre manière d'informer le grand public de nos conclusions. Une conférence de presse s'est tenue avant la conclusion de nos travaux. Quelques fuites ont été constatées, dont le président François-Noël Buffet m'a dit hier, formellement, qu'elles n'avaient pas été organisées.

Je remercie les présidents Laurent Lafon et François-Noël Buffet de nous avoir répondu par leur lettre du 30 juin. Le travail en commun doit à notre sens l'emporter sur les craintes que nous pourrions avoir. Je vous invite, dans cet esprit, à ne pas considérer nos interpellations comme des agressions, mais au contraire comme un élément de coconstruction.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Le 28 mai 2022, les images relayées par les chaînes de télévision et les réseaux sociaux faisaient apparaître des scènes de chaos autour du Stade de France qui accueillait alors la finale de la Ligue des Champions de l'Union européenne des associations de football (UEFA).

Les multiples difficultés rencontrées ce soir-là n'ont pas empêché la tenue du match ni la remise du trophée. Toutefois, elles ont soulevé de graves interrogations sur la capacité de la France à organiser de grands événements sportifs, notamment dans la perspective de la Coupe du monde de rugby de 2023 et des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

La gravité des faits justifiait pleinement que le Sénat se saisisse de la situation et organise des auditions dans les meilleurs délais. Je remercie le président Buffet d'avoir accepté que nous menions ce travail en commun afin que les compétences de nos deux commissions s'ajoutent, favorisant ainsi une analyse globale des difficultés rencontrées.

Les zones d'ombre qui sont apparues à l'occasion de l'audition des ministres de l'intérieur et des sports ont justifié l'organisation d'auditions complémentaires qui ont été précieuses. Nous avons aujourd'hui une vision assez claire de ce qu'il s'est passé.

Cet échec a été avant tout le résultat d'un enchaînement d'événements et de dysfonctionnements qui ont donné lieu à un affaiblissement des dispositifs mis en place ainsi qu'à des pertes de contrôle de la situation avant le match, puis à l'issue de celui-ci. Les modalités des prises de décision comme l'organisation hiérarchique administrative n'apparaissent pas clairement à ce stade.

Les travaux menés par les commissions de la culture et des lois ont permis d'établir que les dispositifs mis en place comportaient des défaillances importantes concernant le renseignement. Ainsi, si les hooligans attendus étaient absents, un grand nombre de délinquants étaient présents. De plus, les voies d'acheminement des supporters ont été mal préparées, comme en témoigne notamment la suppression d'un parcours de délestage aux abords du stade. Une communication insuffisante entre les acteurs a également été constatée.

Contrairement à ce qu'affirme le préfet Michel Cadot, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (Dijop) et délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges), dans son rapport, concernant en particulier le dispositif de sécurisation, ce n'est pas seulement « dans l'exécution que les problèmes sont survenus ». En amont, les scénarios de crise ont été insuffisamment travaillés et n'ont pas fait preuve de la souplesse nécessaire face à la multiplication des événements non anticipés. Par ailleurs, il est injuste d'avoir voulu faire porter aux supporters de l'équipe de Liverpool la responsabilité des troubles intervenus, comme l'a fait le ministre de l'intérieur pour détourner l'attention de l'opinion publique de l'incapacité de l'État à gérer adéquatement la foule présente et à juguler l'action de plusieurs centaines de délinquants violents et manifestation coordonnés.

Les événements du Stade de France sont un coup de semonce qui ne devrait pas remettre en cause la capacité de la France à organiser de grands événements sportifs, à condition toutefois que les acteurs concernés, dont le Gouvernement, en tirent les nécessaires leçons. L'importance des événements sportifs internationaux attendus en France en 2023 et 2024 peut permettre de transformer cet échec collectif en opportunité pour réussir les échéances à venir. C'est bien sûr l'état d'esprit dans lequel nous nous trouvons.

À titre liminaire, il importe de rappeler que le déroulement de la compétition au sein même du Stade de France n'a connu aucune difficulté particulière. Malgré les délais réduits accordés pour organiser l'événement et un agenda chargé de manifestations, l'enceinte a été préparée par le consortium du Stade de France pour répondre aux attentes de l'UEFA. La pelouse a été changée en 48 heures pour répondre aux standards internationaux.

Le décalage du coup d'envoi a été décidé pour répondre au problème d'acheminement du public depuis l'extérieur du stade. Il n'y a pas eu d'incident notable de sécurité à l'intérieur de l'enceinte – les incidents ayant eu lieu à l'extérieur de celle-ci. Si un certain nombre de personnes ont pu s'introduire dans le stade sans billet, leur présence n'a pas

eu de conséquence sur le déroulement du match et, lorsque cela a été possible, ces personnes ont été évacuées au cours de la rencontre.

Les travaux menés ont permis d'établir que la gestion de la billetterie par l'UEFA a été inadaptée. Certes, l'émission de billets sous format papier ne constituait pas en elle-même une situation exceptionnelle et cette possibilité était conforme à la réglementation. Ceci étant dit, il était connu que le recours à ce type de billet aurait pour conséquence un risque important de fraude et de circulation de faux billets. Or l'UEFA ne semble pas avoir mis en place de dispositif particulier pour identifier l'ampleur de ce problème en amont alors que le nombre de faux billets a été dix fois supérieur aux moyennes observées habituellement. Si la fausse billetterie a manifestement contribué aux dysfonctionnements, elle n'en a été en aucun cas la cause unique, ni même la cause principale.

Par ailleurs, en exigeant l'instauration d'un contrôle de la validité des billets au niveau des points de préfiltrage de sécurité dans le cadre du dispositif antiterroriste, l'UEFA a involontairement participé au blocage des points de contrôle, compte tenu notamment du nombre plus important que d'habitude de personnes dépourvues de billets.

Il faut noter également l'insuffisance du dispositif de traitement des litiges concernant la billetterie, qui a conduit les personnes éconduites à stationner devant les points de filtrage, ainsi que la formation défaillante des stadiers qui ont semblé rapidement dépassés par la situation. Enfin, les modalités de vérification des billets ont également fait débat, l'utilisation de stylos pour marquer les billets et le dispositif de vérification des billets électroniques n'ayant pas été considérés comme suffisamment pratiques.

Dans ces conditions, notre première recommandation est de rendre obligatoire le recours à des billets infalsifiables, c'est-à-dire électroniques, associé à des dispositifs de contrôle fiables pour les compétitions de football aux enjeux les plus importants. Nous préconisons également de prévoir systématiquement un service de règlement des litiges de billetterie ainsi qu'un dispositif d'aide pour les personnes ne pouvant recourir à ce type de billet.

Afin de pouvoir résoudre les difficultés en temps réel, nous proposons – il s'agit de notre recommandation n° 2 – d'exiger des organisateurs qu'ils informent en temps réel, par mail, SMS, messagerie, les détenteurs de billets des modalités d'accès au Stade de France, des événements imprévus et des modifications décidées par les autorités lorsque surviennent des difficultés.

Enfin, nous estimons nécessaires une meilleure formation des stadiers et une amélioration de l'articulation entre les stadiers et les forces de l'ordre. C'est notre recommandation n° 3.

Le plan de mobilité des supporters a en outre été pris en défaut. Sa préparation relevait principalement de la compétence de la Fédération française de football (FFF), l'enjeu étant de prendre en charge les supporters depuis les frontières jusqu'aux abords du stade. Ce plan de mobilité a rencontré deux difficultés majeures – les reports de voyageurs du RER B vers le RER D et l'absence de voies de délestage à la sortie de la gare du RER D – dont les effets se sont cumulés pour aboutir à une situation de crise. Alors que les prévisions concernant la grève du RER B prévoyaient un maintien du service à 80 % de ses capacités, la FFF soutient que les déports de la ligne B à la ligne D ont été aggravés par des messages diffusés dans les gares par les transporteurs dans l'après-midi du 28 mai indiquant de ne pas

utiliser la ligne B. Ces annonces, qui n'étaient pas prévues par le plan de mobilité, mais semblent avoir été validées lors d'une réunion à laquelle la FFF n'a pas été associée la veille du match, le 27 mai, auraient eu pour effet de saturer la ligne D dont le trafic a plus que doublé.

La suppression de l'interconnexion à la gare du Nord a constitué une difficulté supplémentaire dissuadant nombre de supporters, notamment anglais, de poursuivre leur trajet avec le RER B et favorisant les reports sur la ligne D.

Le démontage, à la demande de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police, le 23 mai, de la signalétique installée par la FFF à la sortie de la gare du RER D du Stade de France pour baliser un cheminement de délestage vers la gare du RER B sur la rue Francis de Pressensé à Saint-Denis a constitué la seconde difficulté majeure qui a fortement compliqué la gestion de la crise. Lorsque l'engorgement du cheminement au point de préfiltrage est intervenu, la seule solution possible a été la levée du dispositif de contrôle, ce qui a eu pour conséquence l'entrée de nombreux délinquants dans le périmètre restreint.

Nous pensons que le plan de mobilité des supporters aurait dû mieux prendre en compte les aléas – grèves, reports de flux – et prévoir des plans de rechange pour organiser des reports. Comme cela a été indiqué lors des auditions, si le délai de trois mois a permis d'organiser l'événement correctement, il n'a pas permis de travailler suffisamment les différents scénarios de crise. Dans ces conditions, nous recommandons que les différents acteurs concernés définissent conjointement un plan de mobilité des supporters en prévoyant les différents scénarios de crise nécessaires.

Nous insistons par ailleurs sur la nécessité d'organiser une communication en temps réel efficace sur les flux de supporters entre la Fédération française de football, la préfecture de police et les opérateurs de transports en commun et de veiller à une mise en œuvre conjointe des décisions imposées par les événements imprévus. Il s'agit de notre recommandation n° 4.

Nous préconisons ensuite que le plan de mobilité des supporters organise les voies d'accès au stade en prévoyant systématiquement des cheminements de délestage suffisants ainsi que des voies d'évacuation pour les personnes rencontrant des difficultés. C'est notre recommandation n° 5.

Nous estimerions par ailleurs utile d'améliorer l'attractivité des abords du Stade de France afin d'inciter les spectateurs à venir plus tôt et à repartir plus tard et de mieux réguler les flux d'entrée et de sortie vers les transports. Il s'agit de notre recommandation n° 6. Plus généralement, nous demandons un rétablissement des effectifs d'agents publics dédiés à la circulation des flux piétons et automobiles autour du stade. De l'ordre de 90 il y a quelques années, ils ont en effet été progressivement réduits. Environ dix agents seulement étaient ainsi présents le 28 mai.

La prise en compte des supporters a été en outre insuffisante et obsolète. Les auditions des associations de supporters ont mis en avant une organisation de la sécurité du match fondée sur une vision datée des supporters britanniques, renvoyant aux hooligans des années 1980. Les responsables publics ont ainsi été presque exclusivement attachés à gérer sous l'angle du maintien de l'ordre les supporters anglais sans billet, qui ont une habitude connue de venir soutenir leur équipe pour profiter de l'ambiance du match à l'extérieur du

stade. Les organisateurs se sont ainsi privés des moyens permettant d'acheminer les flux de spectateurs vers le stade ou de les divertir aux alentours de celui-ci ou à des endroits sécurisés en ville.

De manière plus générale, l'accueil des supporters dans un cadre festif a été négligé. Les *fan zones* ont été organisées tardivement et, s'agissant des supporters de Liverpool, loin du stade. L'interdiction de l'alcool à partir de 18 heures aux alentours du stade a contribué à leur arrivée tardive sur le site.

Enfin, l'accueil des supporters nécessite également de veiller à ce que leurs conditions de retour après le match soient bonnes. Les supporters espagnols ont déploré leur passage sur une passerelle assez étroite franchissant le canal, sans que personne ne soit présent pour réguler le flux, et le manque d'éclairage public alors que le sol était jonché de bouteilles cassées.

Tout ceci laisse à penser que l'expérience spectateur n'a pas été prise en compte par les organisateurs de l'événement.

Nous souhaitons donc que le regard des autorités publiques françaises sur les supporters évolue et que soient créées les conditions d'un dialogue permanent afin de faire de leurs représentants des partenaires dans le cadre de la préparation et du déroulement des grands événements. Le dialogue avec les supporters doit permettre de mieux partager les informations et de rendre plus efficaces les dispositifs mis en place. Il s'agit de notre recommandation n° 13.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Ce match s'est déroulé dans des conditions particulières. En effet, alors qu'il était initialement prévu à Saint-Petersbourg, l'UEFA a choisi de le déplacer en réponse à l'agression russe de l'Ukraine. Le 24 février, le Président de la République a répondu favorablement à sa sollicitation de tenir le match à Paris et engagé le soutien des pouvoirs publics à cette organisation.

L'UEFA et son mandataire, la Fédération française de football (FFF), ont donc travaillé avec le soutien du délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges) et des préfetures et singulièrement, pour la région parisienne, de la préfeture de police dont l'actuel préfet nous a rappelé qu'il n'était pas le préfet de police de Paris, mais « le préfet de police tout court ». La sécurité de l'événement lui incombait donc.

Le soir du match, de multiples incidents ont mis à mal le dispositif de sécurité prévu. Le début du match a été retardé d'une demi-heure et la raison donnée pour l'expliquer a été l'arrivée tardive des supporters de Liverpool. Cette première imputation est apparue d'emblée comme une forme d'injustice pour les supporters, dont 2 700 pourtant munis de billets valables n'ont pas pu assister au match. En effet, ce n'est pas leur arrivée tardive, mais l'impossibilité d'entrer dans le stade qui faisait qu'ils n'étaient pas en tribune.

En dehors du stade, les supporters avaient été retenus au point de préfiltrage installé dans le prolongement de la sortie du RER D – une masse de 10 000 à 15 000 personnes s'étant constituée et suscitant un risque d'écrasement. Une fois ce dispositif levé, la foule a pu s'approcher des tourniquets d'entrée, mais certains, proches des grilles du stade, ont alors été exposés au gaz lacrymogène. L'ensemble de ce parcours était ponctué

d'agressions de la part de délinquants nombreux et violents. Tout ceci, documenté par de nombreuses vidéos circulant sur les réseaux sociaux, a terni l'image de la France.

Or ce sont les supporters du club anglais qui ont été présentés comme les principaux fautifs des incidents : d'emblée, puis devant nos commissions, et ce en dépit des défauts de plus en plus saillants dans l'organisation mise en place qui sont apparus au fil de nos travaux.

Ce n'est qu'avec l'annonce des auditions par les commissions sénatoriales que les ministres concernés ont émis des regrets sur l'expérience « gâchée » des spectateurs munis de billets, mais n'ayant pu assister au match, qui sont tout de même environ 2 700. Puis, au cours de nos auditions, sont venus les regrets du préfet de police pour les personnes de bonne foi exposées au gaz lacrymogène. Enfin, le ministre de l'intérieur, à la suite de la présentation des premiers constats issus de nos auditions, a finalement présenté ses excuses aux supporters ayant subi la mauvaise gestion de l'événement.

Cette reconnaissance progressive contraste avec la volonté d'accabler les supporters de l'équipe de Liverpool qui a caractérisé les premières prises de position officielles. Tout en refusant, au nom des principes républicains, de donner la nationalité des individus interpellés pour faits de délinquance, le ministre de l'intérieur, lors de son audition, n'a ainsi pas hésité à détailler le nombre de ressortissants britanniques interpellés pour des tentatives d'intrusion. La volonté de faire apparaître la présence des supporters britanniques comme la seule cause de la situation était tout de même très ennuyeuse.

J'en viens aux dysfonctionnements en matière de sécurité.

Le 28 mai, la sécurité des supporters et la protection des biens n'ont pas été assurées de manière suffisante. Le préfet de police, lors de son audition, a estimé que les scènes de chaos liées à la délinquance étaient dues à la nécessité de lever le filtrage, permettant à « 300 à 400 individus indésirables » de s'introduire sur le parvis, « le dispositif ne présentant plus l'étanchéité suffisante ni la capacité dissuasive nécessaire pour empêcher ces vols ».

Cependant, ainsi qu'en a notamment témoigné le maire de la métropole de Liverpool, les actes de délinquance ont commencé en réalité en amont du filtrage. Les caméras de surveillance ont même permis à certaines des personnes présentes dans le poste de commandement (PC) de sécurité du stade de constater l'action de pickpockets et d'autres voleurs à la tire. Or les effectifs de sécurité présents, très majoritairement dédiés au dispositif antiterroriste, n'ont pu intervenir pour mettre fin à ces actes.

Une fois les délinquants présents sur le parvis, leur évacuation a été particulièrement difficile et lente, n'intervenant qu'après le début du match et ne faisant que repousser les délinquants à la périphérie du stade, où des faits délictueux se sont poursuivis après le match.

Ceci est d'autant plus inacceptable que la présence de ces délinquants était prévisible. Dans les jours précédant l'événement, les personnels du Stade de France et le maire de Saint-Denis ont fait part d'une effervescence inhabituelle autour de l'enceinte dans l'attente du match. Ces observations n'ont cependant pas conduit, semble-t-il, à une alerte de la part du renseignement territorial.

Les effectifs destinés à lutter contre la délinquance étaient donc sous-dimensionnés et n'ont pas été abondés de manière suffisante, malgré de multiples intrusions et vols à compter de la mi-journée du 28 mai. Le rapport du Diges fait état de 209 effectifs de police déployés autour du stade pour lutter contre la criminalité le 28 mai, soit 47 de plus que lors de la finale de la Coupe de France le 7 mai. À l'inverse, lors du match France-Danemark du 2 juin, ce sont 650 effectifs de police, soit plus de trois fois plus d'agents, qui ont été mobilisés pour lutter contre la délinquance. C'est donc seulement à la suite des incidents que la mesure réelle de la délinquance a été prise.

À ceci s'ajoute un élément qui nous paraît essentiel. Nous savons que la querelle des chiffres a beaucoup occupé les premiers temps de nos auditions à la suite des affirmations du préfet de police et du ministre de l'intérieur relatives aux 36 000 personnes venues sans titre ou avec de faux titres au stade de France. Or ce nombre, dont le préfet de police nous a dit qu'il pouvait tout aussi bien être de 24 000, n'a pas l'importance que la communication des pouvoirs publics a voulu lui prêter.

Le dispositif mis en place a été débordé sur un point précis : le préfiltrage situé dans la continuité de la sortie du RER D. Il n'a fallu que 10 000 à 15 000 personnes pour rendre ce préfiltrage intenable. Même s'il n'y avait pas eu plus de supporters que de places dans le stade, la situation aurait pu être la même, causer le même chaos et conduire à des drames, que nous avons, par chance, évités. Cet échec tient aux décisions prises par la préfecture de police.

Conçu pour prévenir les attaques terroristes, le dispositif de préfiltrage instauré par la préfecture de police a été combiné à un contrôle de validité des billets par les stadiers. Ceci a créé un goulot d'étranglement. L'espace disponible était réduit à quatre ou cinq mètres de large par la présence de véhicules destinés à faire obstruction aux voitures béliers.

Notons d'abord que le préfet Michel Cadot a pointé, dans son rapport remis à la Première ministre, le manque de fondement juridique de la combinaison d'un dispositif antiterroriste et d'un contrôle des titres d'accès par les organisateurs. Pour défendre ce choix, la préfecture de police a fait porter la responsabilité de la saturation sur le nombre de supporters de l'équipe de Liverpool munis de billets falsifiés ou qui tentaient de s'approcher du stade sans billet. Ceux-ci auraient saturé le précontrôle, lequel a fait apparaître jusqu'à 70 % d'erreurs, puis créé l'encombrement de personnes présentes dans l'accès au point de filtrage.

Toutefois, l'accord donné à la mise en place d'un contrôle de validité des billets au niveau du préfiltrage, qui n'avait été essayé qu'une seule fois auparavant et n'avait pas donné pleinement satisfaction, était d'emblée inopportun. Il a conduit tant à négliger le risque de délinquance sur le parvis entourant le stade – puisque les « indésirables » démunis de billets n'auraient pas dû y accéder – qu'à ralentir le flot entrant de personnes.

De plus, la préfecture n'a pas prévu un moyen d'évacuer les personnes refoulées et qui ne pouvaient reculer du fait de l'étroitesse de l'accès et de la foule massée dans l'attente du passage.

À ce défaut premier dans la conception du dispositif s'ajoutent les difficultés survenues dans la gestion des flux de personnes. La SNCF a indiqué avoir transporté le jour du match 12 000 personnes de plus que pour d'autres événements de ce type, mais c'est moins

ce surnombre en soi que le déséquilibre entre les flux venant des deux lignes de RER qui a été source de difficultés.

En effet, l'infrastructure du Stade de France peut accueillir un flot de près de 100 000 personnes pour certains événements. Ce fut le cas pour le concert d'Indochine, qui a rassemblé 110 000 personnes. Le surnombre établi par la SNCF aux sorties les plus proches des tribunes destinées aux supporters du club de Liverpool était donc inhabituel, mais pas disproportionné par rapport aux accès au stade.

Cependant, dès lors que s'était constitué un encombrement de 10 000 à 15 000 personnes, selon l'estimation du préfet de police, le préfiltrage menaçait de conduire à un risque d'écrasement. Ce seuil de saturation semble relativement bas tant au regard du flux normal du RER D pour un match de ce type qu'au regard du report lié à la grève sur la ligne du RER B.

Il y a également eu de la part des autorités un manque de réactivité.

Les flux de passagers en provenance de chacune des lignes de RER étaient communiqués toutes les demi-heures à partir de 18 heures 05 par la SNCF au poste de commandement du stade. D'emblée, et surtout à partir de 18 heures 30, l'important écart de fréquentation entre la ligne D et la ligne B était connu. Or cette situation n'a suscité aucune réaction rapide de réorientation des flux : ni de la part des transporteurs, qui ont indiqué ne pas avoir été sollicités pour ce faire, ni de celle des organisateurs, ou encore de la préfecture de police, qui a mis en œuvre cette réorientation seulement à 19 heures 18, soit trop tard, en pratique, pour permettre un maintien du dispositif de préfiltrage. En effet, la pression se constituait déjà depuis près d'une heure.

Les supporters venus au Stade de France et se présentant au point de préfiltrage prévu dans le prolongement de la sortie du RER D ont fait face à deux risques. Le premier était le risque d'écrasement du fait du blocage du préfiltrage. Le second était celui de subir les effets du gazage à l'approche des grilles du stade.

Face à ces risques, la préfecture de police a d'abord pris la décision de lever, temporairement, le préfiltrage à 19 heures 39, puis a assumé le recours au gaz lacrymogène pour faire reculer les personnes proches des grilles du stade. Ce second choix découlait non de la nécessité de protéger les personnes, mais de celle d'éviter d'abord la chute des grilles et l'envahissement du stade qui aurait eu incontestablement des conséquences dramatiques.

Les décisions prises par le préfet de police, si elles ont peut-être évité un drame ou l'annulation du match, sont la conséquence directe de défauts d'anticipation et ont été la cause d'incidents qui ont choqué l'opinion publique nationale et internationale et terni l'image de notre pays.

La décision de lever le préfiltrage a créé un espace sur le parvis du stade dans lequel ont pu s'engouffrer les délinquants qui ont agressé les supporters, et qui a donc rapproché ceux qui cherchaient à s'introduire illégalement dans le stade de leur objectif.

Face au risque d'intrusion, les forces de sécurité ont eu recours au gaz lacrymogène pour faire reculer la foule. Cette méthode, qui affecte les personnes présentes au-delà de celles qui sont directement visées a paru particulièrement agressive aux supporters venant de pays où elle n'est pas pratiquée. Elle a contribué au sentiment des supporters

d'avoir été exposés à un usage excessif de la force, voire peut-être à certaines violences policières.

Cependant, le préfet de police a d'autant plus assumé le recours au gaz lacrymogène qu'il a considéré qu'il s'agissait, à moins de la charger, du seul moyen à la disposition des forces de sécurité pour faire reculer une foule. Il a également indiqué que, dans la même situation, il préconiserait à nouveau son usage, se contentant de regretter qu'au Stade de France cet usage ait conduit à exposer au gaz des personnes de bonne foi, voire des familles et des enfants.

La question de l'usage du gaz lacrymogène montre des contradictions parmi les responsables des forces de sécurité intérieure. En effet, à l'inverse des affirmations répétées du préfet de police, le ministre de l'intérieur lui-même a admis que le recours au gaz lacrymogène devait sans doute évoluer.

Ces points font l'objet de plusieurs de nos recommandations. La recommandation n° 7, adressée à l'UEFA et à la préfecture de police, tend à séparer les points de contrôle de validité des billets des points de préfiltrage installés dans le cadre de la prévention du terrorisme. La recommandation n° 8, adressée au ministère de l'intérieur, consiste à définir une doctrine d'emploi du gaz lacrymogène par les agents des forces de sécurité qui préviennent l'exposition de personnes ne présentant pas pour eux un danger immédiat. La recommandation n° 9, destinée à la préfecture de police et, le cas échéant, à la ville de Saint-Denis, tend à rétablir les effectifs d'agents publics dédiés à la circulation des flux piétons et automobiles autour du stade. La recommandation n° 10, à l'attention de la préfecture de police, vise à privilégier, en matière de gestion des foules, le prépositionnement de moyens dissuadant tout débordement. Nous pensons ici notamment aux unités équestres. La recommandation n° 11, destinée au ministère de l'intérieur et au Parlement consiste à établir, à titre expérimental, la base législative qui permettrait aux opérateurs des systèmes de vidéoprotection dans les espaces accessibles au public de mettre en œuvre des traitements d'images par intelligence artificielle permettant le comptage et la détection de mouvements de foule. Enfin, la recommandation n° 12 adressée aux préfets tend à imposer aux opérateurs des systèmes de vidéoprotection la conservation des images captées le jour des grands événements sportifs pendant la durée légale d'un mois dans les espaces accessibles au public, à l'intérieur ou aux abords des équipements.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Ces événements soulèvent des interrogations quant à la capacité de notre pays à accueillir de grands événements sportifs, notamment la Coupe du monde de rugby de 2023 et les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Nous formulons donc quelques recommandations visant à éviter que de tels incidents ne se reproduisent.

Nous ne partageons pas l'avis selon lequel les enjeux seraient différents, compte tenu en particulier de la nature des épreuves et du public attendu.

Les auditions ont mis en évidence le fait qu'il n'y avait pas de hooligans parmi les spectateurs et que les troubles ont été la conséquence de dysfonctionnements multiples, aggravés par la présence d'un très grand nombre de délinquants. Ces différentes circonstances peuvent tout à fait se reproduire et il est donc indispensable de s'y préparer, y compris pour les grands événements sportifs que je mentionnais à l'instant.

Concernant l'organisation des futurs grands événements sportifs attendus dans les années à venir – une vingtaine, en sus des deux que nous venons de citer –, nous pouvons nous interroger sur l'intérêt de maintenir le rapprochement opéré entre la Dijop et la Diges. En effet, plus nous nous rapprocherons de la date du début des jeux Olympiques et Paralympiques, plus l'attention de la Délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques devrait être mobilisée sur cet événement exceptionnel.

A contrario, l'organisation de la finale de la Ligue des Champions au Stade de France a montré un déficit de coordination entre les différents acteurs concernés. C'est pourquoi nous proposons – il s'agit de la recommandation n° 14 – de mieux distinguer les fonctions de Diges et de Dijop afin de faire du Diges le responsable opérationnel de l'organisation des grands événements sportifs internationaux et de lui reconnaître un rôle de coordination des différentes autorités concernées : préfets – dont, bien sûr, les préfets départementaux –, forces de l'ordre, transporteurs, fédérations sportives, collectivités territoriales. Ces deux services, mieux différenciés dans leurs attributions et leurs rôles, auraient vocation à interagir étroitement pour partager leurs expertises respectives.

Néanmoins, il apparaît nécessaire qu'une organisation dédiée puisse se concentrer de manière opérationnelle tant sur les grands événements sportifs prévus d'ici 2024 que sur ceux qui sont programmés entre 2024 et 2026, qui nécessitent le plus souvent plusieurs années de préparation.

Les commissions de la culture et des lois du Sénat organiseront dans les mois à venir un suivi précis des modalités de préparation des prochains grands événements sportifs au regard des enjeux de sécurité qui y sont associés et des dysfonctionnements que nous avons pu observer.

Par ailleurs, nous souhaitons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'organisation de la sécurité lors des grands événements sportifs avant la fin de l'année 2022. Il s'agit de notre dernière recommandation.

M. Michel Savin. – Je tiens à remercier les présidents des commissions de la culture et des lois de s'être emparés à bras-le-corps de ce sujet et de leur volonté de faire toute la lumière sur ces événements. Une nouvelle fois, nous constatons que le Sénat a parfaitement assuré son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement.

Je salue vos constats ainsi que les préconisations que vous nous présentez. Ces dernières doivent permettre de mieux anticiper l'accueil des événements sportifs internationaux, particulièrement en 2023 et 2024.

Les dysfonctionnements ont été nombreux le 28 mai : absence de communication entre services, défaut d'information, manque d'anticipation, notamment de la grève des transports, etc. Force est de constater toutefois que les acteurs auditionnés ont chacun montré une vision différente des événements et tenté de minimiser leur propre responsabilité dans le fiasco survenu au Stade de France. Le ministre de l'intérieur a d'ailleurs pointé du doigt le comportement des supporters de Liverpool, le soir même du match, quand toute la presse internationale et les syndicats de police présents indiquaient au contraire qu'ils s'étaient bien comportés.

Je tiens néanmoins à saluer la nouvelle ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, d'avoir reconnu, dès les premières heures, l'existence de difficultés et

d'avoir eu un mot de soutien pour les supporters privés de ce moment de fête. Je regrette cependant l'insistance du ministre de l'intérieur à désigner comme responsables 30 000 à 40 000 spectateurs anglais sans billet ou munis de faux billets, alors même que personne ne les a vus sur place à l'heure où aurait dû débiter la rencontre. *A contrario*, il a minimisé les agressions commises par des délinquants. Le fait que les enregistrements vidéo de ces actes de violence aient tous été supprimés pose d'ailleurs problème, d'autant que le ministre de l'intérieur et le préfet de police se trouvaient au PC de sécurité le soir du match. Pourquoi les autorités n'ont-elles pas demandé les images de vidéosurveillance de ces événements, qui ont pourtant choqué le monde entier ?

Nous espérons que les recommandations n^{os} 11 et 12 du rapport apporteront des réponses sur ce point.

Il a fallu attendre plus d'un mois pour que le ministre de l'intérieur reconnaisse sa part de responsabilité dans cet échec.

Tout en partageant ses préconisations, je regrette que deux points n'aient pas été assez abordés dans le rapport qui nous a été présenté. Il me semble tout d'abord nécessaire de renforcer la place et le rôle du préfet de département aux côtés du préfet de police dans l'instance de coordination nationale pour la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 et des grands événements sportifs internationaux (CNSJ). Représentant de l'État, connaissant parfaitement le terrain, il est en effet le mieux placé pour mobiliser les services, en amont, en matière de surveillance, de renseignement et d'alerte. Il est donc essentiel d'améliorer l'entente entre ces deux acteurs.

En outre, il conviendrait de ne pas réitérer la prise de décision solitaire qui a été à l'origine de l'accueil par la France, dans des délais inédits – trois mois, contre douze à dix-huit en temps ordinaire – de la finale de la Ligue des Champions. Cette décision a en effet été prise par le Président de la République seul. Or une telle décision doit être partagée et validée par la fédération chargée de l'organisation de la manifestation concernée ainsi que par le délégué interministériel aux grands événements sportifs. En effet, l'absence d'association de tous les partenaires concernés est l'une des raisons de l'échec sécuritaire de cette soirée.

J'espère que les propositions du Sénat seront rapidement reprises. Nous devons tout faire pour améliorer la sécurité de ces événements et lutter contre la délinquance afin d'éviter que de tels incidents se reproduisent lors des prochaines grandes manifestations sportives accueillies par notre pays.

M. Jérôme Durain. – Le Sénat et ses commissions sont ici dans leur rôle de contrôle. Nous sommes allés sur le terrain, nous avons organisé les auditions nécessaires et nous avons mis notre intelligence collective au service de la compréhension des faits. Toutefois, le titre d'un journal du soir, « Autopsie d'un fiasco sécuritaire », illustre ma frustration : il ne s'agit pas d'un sujet législatif ou réglementaire, mais d'un échec politique majeur qui a entraîné un préjudice réputationnel pour notre pays.

Peut-être n'y a-t-il eu ni morts ni blessés graves, mais des supporters ont été gazés, molestés et dépouillés. Nous avons constaté sur place l'inquiétude des responsables du Stade de France qui ont craint que la situation ne dégénère bien plus gravement.

Au-delà des recommandations que nous formulons, nous relevons un défaut d'anticipation, un défaut d'information, un problème d'exécution lié à la doctrine d'emploi

des forces – incapacité à juguler la délinquance, préfiltrages et filtrages défaillants, usage des gaz lacrymogènes, problème de communication entre la préfecture et la Digos –, un défaut d'adaptation en temps réel, un défaut de réaction après l'événement – je pense aux fameuses vidéos qui n'ont pu être exploitées – et un défaut de communication avec un recours récurrent et assez pénible à des chiffres erronés...

Au final, le préfet de police s'apprête à quitter ses fonctions le 20 juillet prochain avec presque les félicitations du jury et le ministre de l'intérieur semble vaguement contrit... Que peut penser un supporter de Liverpool qui observe cette situation de l'extérieur ? Le sujet politique, malgré nos efforts, n'a pas été traité.

Par ailleurs, on peut disposer de tous les outils, encore faut-il bien les utiliser. Si l'on fait le même usage de l'intelligence artificielle, que nous évoquons dans notre recommandation n° 11, que celui qui a été réservé aux vidéos du Stade de France, nous n'avancerons pas.

Nous avons bien traité notre sujet, mais la question politique reste sur la table avec un gouvernement, un ministre de l'intérieur et un préfet de police qui n'ont pas été à la hauteur avant, pendant et après ces événements.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je souhaite tout d'abord saluer l'efficacité et la réactivité de nos deux commissions. Les auditions que nous avons engagées sans délai et qui ont été diffusées très largement ont permis non seulement de révéler certaines défaillances organisationnelles – gestion des flux, dispositif de sécurité, défaut de communication, non-conservation des images de vidéosurveillance dans l'enceinte du stade... – et certaines lacunes doctrinales, mais aussi d'éclairer une partie des responsabilités de chacun. Sans nos travaux, toute une part de vérité n'aurait sans doute jamais émergé.

Nos quinze recommandations rejoignent en grande partie celles du préfet Cadot. Il me semble toutefois que la recommandation n° 3, relative à la formation des stadiers, ne va pas assez loin. Ce qui est en jeu, c'est la professionnalisation, le recrutement, le financement et le positionnement des agents de sécurité privée.

En ce qui concerne les recommandations n° 11 et 12, relatives à l'intelligence artificielle ou à la vidéoprotection, il faudra préciser ce que recouvrent les termes « espaces accessibles au public ».

La recommandation n° 14 est la toile de fond sur laquelle inscrire la gestion de ces événements, à savoir la relation entre des organismes sportifs internationaux comme l'UEFA, la FIFA, le CIO ou toute autre fédération internationale, c'est-à-dire des organismes de droit privé, souvent richissimes et installés en Suisse, et les États qui accueillent ces manifestations avec l'appui des fédérations nationales.

Il me semble indispensable de rééquilibrer ces relations au profit des acteurs étatiques et de la puissance publique. Le problème s'était déjà posé lors de l'Euro 2016 : malgré la parfaite organisation de l'événement, de très sérieuses crispations étaient apparues entre l'UEFA et la Digos de l'époque, Nicolas Desforges.

Dans le football, la violence apparaît dans des circonstances particulières et identifiées : absence de résultat du club, difficultés financières, comme avec Bordeaux et

Saint-Étienne cette saison, ou grands derbys comme les matchs PSG-OM. Il est donc largement possible d'anticiper les choses.

Pour autant, il ne faut pas céder au catastrophisme. La quasi-totalité des rencontres sportives se déroule dans des conditions satisfaisantes. Toutefois, la nouvelle ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques n'échappera pas à une large réflexion sur la sécurité dans les stades, voire au vote d'un nouveau texte, la loi Larrivé ayant peut-être déjà atteint ses limites. Il faut également se pencher sur la place et le rôle du supportérisme dans la vie des clubs sportifs professionnels.

Enfin, j'appelle à la prudence en ce qui concerne la cérémonie d'ouverture des JO 2024 sur la Seine et en bords de Seine. Entendre un spécialiste des problèmes de sécurité comme Alain Bauer, qui vient d'être mandaté sur ces questions par la Ligue de football professionnel, employer l'expression de « folie criminelle » est un sérieux message d'alerte. Nul doute que ces sujets seront examinés lors de la réunion du 25 juillet prochain organisée par le Président de la République.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je voudrais remercier les présidents Lafon et Buffet d'avoir mis en place cette mission, qui a permis de dénoncer un certain nombre de dysfonctionnements. Sans ce travail, les supporters anglais seraient encore considérés comme responsables de ces événements.

Au-delà de notre rôle de contrôle, nous avons aussi assumé un rôle politique en montrant aux supporters anglais et au monde entier que notre ministre de l'intérieur était dans le déni. Nous avons su obliger un certain nombre de personnalités politiques à prendre leurs responsabilités et à revenir sur leurs propos.

Comme l'a souligné M. Lozach, il est légitime de se poser des questions sur les jeux Olympiques. Alain Bauer a exprimé très rapidement ses interrogations et ses inquiétudes à la suite de ce fiasco. Cette mission aura permis de poser des questions essentielles sur l'organisation des grands événements. Comme nos présidents l'ont souligné, la France est tout à fait capable d'organiser de telles manifestations, encore faut-il y mettre les moyens, accepter les forces et faiblesses de notre pays et savoir anticiper les problèmes qui peuvent survenir.

Mme Céline Brulin. – Cette mission a permis à la fois d'entendre des regrets et d'atteindre une partie de la vérité. L'écho qu'ont rencontré nos travaux montre qu'il s'agissait d'un vrai besoin.

Pour autant, ces événements ne peuvent se résumer à une succession de dysfonctionnements. Si nous nous retrouvons dans les recommandations du rapport, nos travaux montrent qu'il faut penser l'organisation de tels événements internationaux « à 360 degrés ». Il faut aussi gérer les personnes qui ne se trouvent pas au stade et qui veulent participer à l'événement d'une manière ou d'une autre. Vous avez souligné à juste titre que l'ouverture de *fan zones* avait été décidée très tardivement. Il s'agit d'une forme de réponse, mais on peut certainement en imaginer d'autres dans la perspective des jeux Olympiques.

Nos travaux nous poussent également à nous interroger sur la doctrine d'engagement des forces entre sécurité publique et maintien de l'ordre. Je reste encore sans voix en pensant aux mots du préfet, qui nous a expliqué très froidement et rationnellement qu'en cas de risque d'écrasement d'une foule, le choix se résumait à l'emploi des gaz lacrymogènes ou à une charge. Je me rappelle les paroles très fortes des supporters de

Liverpool, dont certains handicapés, nous décrivant comment ils avaient vécu cette soirée. On ne peut en rester à cette doctrine. Il faut explorer d'autres pistes.

Après la crise sanitaire, après l'incident de l'usine Lubrizol, je pense que la question de la gestion de crise se pose dans notre pays. Nous avons de grandes difficultés à aborder cette gestion dans tous ces aspects, de la communication à la sécurité. Le fait que les services de l'État, les autres institutions, les partenaires privés aient tendance à travailler en silos et à se laisser envahir par une forme de technocratie nous fait perdre le sens premier de ce qui doit nous mobiliser.

M. Thomas Dossus. – Ce rapport va largement dans le bon sens. Les difficultés organisationnelles du fiasco ont bien été identifiées, notamment le défaut d'anticipation et la vision datée des supporters anglais.

Si ce raté est devenu un fiasco, puis quasiment une crise internationale, c'est grandement en raison de l'incompétence politique de notre ministre de l'intérieur et des méthodes inadaptées du préfet de police en matière de maintien de l'ordre. Nos auditions ont permis de mettre en lumière l'arrogance et le caractère inconsidéré des déclarations du ministre de l'intérieur, ainsi que la brutalité des méthodes de Didier Lallement.

Le rapport formule plusieurs recommandations en matière de maintien de l'ordre, notamment pour diminuer l'usage des gaz lacrymogènes dont le recours permet difficilement de séparer le bon grain de l'ivraie. La mise en œuvre sera sans doute difficile, dans la mesure où l'action indiscriminée des gaz n'en fait pas un bon outil pour ramener le calme. La France en fait d'ailleurs un usage immodéré.

Le rapport du préfet Cadot est un peu plus précis sur le changement de doctrine qu'il faudrait opérer. Il parle ainsi de « maîtrise de l'escalade ». Il ne va pas encore jusqu'à envisager la désescalade, doctrine utilisée dans plusieurs pays européens, mais c'est déjà un changement. La désescalade suppose un véritable renversement de doctrine : on n'attend plus d'être au contact pour envisager des méthodes de dispersion. Nous espérons que les grands événements sportifs permettront d'arriver à ce changement de doctrine.

Le rapport formule également des recommandations sur l'usage de l'intelligence artificielle dans le domaine de la vidéosurveillance. Il s'agit d'une escalade techno-sécuritaire, notamment avec l'usage des drones et de la reconnaissance faciale, que nous ne partageons pas. Nous ne souhaitons pas que les jeux Olympiques ou les grands événements sportifs deviennent un *showroom* de technologies de surveillance. J'émet donc des réserves sur ces dernières recommandations.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Le travail du Sénat a permis de faire la lumière sur les dysfonctionnements constatés dans l'organisation de cette finale. Je voudrais saluer le travail de fond de nos deux présidents de commission, qui ont su mener des auditions pertinentes dans un délai restreint.

Nous espérons que le Gouvernement prendra nos recommandations en considération à la veille d'autres manifestations sportives internationales. Il serait inconcevable que de pareils incidents se reproduisent. Il me semble nécessaire d'imposer aux organisateurs d'événements d'une telle ampleur un contrôle des personnes et de leurs effets personnels. Accueillir 80 000 personnes dans un lieu qui a déjà été la cible d'attentats terroristes ne peut se faire sans s'assurer que chaque participant ne constitue pas une menace.

Lors de son audition, le ministre de l'intérieur m'avait répondu que, à un certain moment, ni les personnes ni les billets n'avaient été contrôlés, ce qui me paraît effrayant.

Participer à un événement culturel ou sportif en France ne doit pas susciter l'inquiétude. Au contraire, il faut rassurer les spectateurs afin de leur permettre de profiter de la manifestation en toute sécurité, gage de succès pour notre pays.

M. David Assouline. – Je reste sur ma faim, car je ne voudrais pas que nous alimentions l'idée que la France ne sait pas organiser de grands événements. Les incidents du Stade de France trouvent leur origine dans un problème de pilotage politique. Nous avons montré notre savoir-faire en gérant la crise terroriste en plein cœur de Paris et en organisant l'Euro 2016, alors même que la menace terroriste était particulièrement prégnante.

Nous méritons ces jeux Olympiques. Je rappelle d'ailleurs que la commission de la culture a mis en place une mission permanente de suivi des Jeux, dont je suis l'un des deux rapporteurs. Nous avons récemment auditionné les responsables des Jeux : ils font preuve d'une grande sérénité, car ils ont conscience de leur responsabilité. À partir du moment où chacun assume ses responsabilités, le professionnalisme peut s'exprimer. Si la crise a éclaté après les événements du Stade de France, c'est d'abord parce que le ministre de l'intérieur s'est défaussé en accusant les supporters anglais au lieu d'assumer la responsabilité des dysfonctionnements. S'il l'avait fait, tout aurait été réglé assez vite.

Le Sénat n'a pas non plus été complètement respecté : nous avons demandé aux responsables de nous fournir certains documents que nous n'avons jamais reçus ! Si nous nous étions constitués en commission d'enquête, je n'aurais pas laissé passer ces manquements. Le ministre et le préfet s'étaient pourtant engagés à nous transmettre les instructions des responsables sur place et les ordres donnés aux moments clés. De même, nous n'avons pas pu voir les images qui n'avaient pas été détruites...

En ce qui concerne la cérémonie des jeux Olympiques, qui sera un moment magnifique le long des vingt-quatre ponts de la Seine, la préfecture pense que 600 000 personnes y assisteront, alors que près de 2 millions de personnes ont participé au jubilé de la reine Elizabeth II. Il serait bon de disposer de prévisions un peu plus resserrées...

Quoi qu'il en soit, les responsables des Jeux m'ont affirmé qu'ils avaient la capacité de gérer en temps réel les flux. L'intelligence artificielle est déjà à l'œuvre, ce qui montre bien que le fiasco du Stade de France relève d'un problème de pilotage.

Pourquoi recommander de garder les images de vidéosurveillance pendant un mois ? Cela coûte cher et ne sera sans doute pas suivi d'effet, puisqu'il s'agit d'une simple recommandation... Il me semblerait plus logique de les conserver seulement en cas d'incident, comme l'a fait la SNCF. Je me demande d'ailleurs encore pourquoi les images du Stade de France n'ont pas été gardées. Il me semble que l'incompétence a beau jeu...

Nous avons fait œuvre de restauration de l'image de la France, mais il faut aller au bout des choses. J'aimerais que nous adoptions une recommandation visant à soutenir les démarches des supporters anglais pour obtenir réparation et indemnisation.

Appuyons-nous sur la mission de suivi des jeux Olympiques. Ce sera un moment de fête, qui fera honneur à notre pays. Il faut appréhender le maintien de l'ordre de manière positive. La doctrine du préfet de police a été de voir dans tout supporter un hooligan, dans

tout participant à une manifestation, quelle qu'elle soit, une menace potentielle. Si nous ne changeons pas cette doctrine, si nous ne faisons pas confiance aux populations venues se rassembler et fraterniser, nous devons de nouveau faire face à ce type de problème.

M. Jacques Gersperrin. – Comme cela a déjà été souligné, les supporters anglais n'étaient pas des hooligans. Nous avons assisté à un scandale d'État, au plus haut niveau. Tout le monde peut se tromper, mais il est inadmissible de mentir au monde entier. Je n'ose croire à la moindre corrélation entre ces mensonges et les élections législatives qui avaient lieu quinze jours plus tard...

J'ai été frappé par les propos des présidents d'associations de supporters qui ont décrit leur peur au moment des incidents et qui ont dit ne plus vouloir revenir en France après les propos blessants du ministre de l'intérieur. Si cela s'était passé dans certains pays d'Europe du Nord, je suis persuadé que le ministre concerné aurait démissionné : on peut se tromper, mais on n'a pas le droit de mentir.

Pourquoi ne pas imaginer une recommandation n° 16 demandant des excuses publiques de la part du ministre de l'intérieur ? L'analyse des faits a montré que ces délinquants venaient de Seine-Saint-Denis et d'ailleurs, et qu'il n'y avait pas de propos nauséabonds...

Des plaintes ont été prises en Espagne et en Angleterre. Ne pourrait-on recommander la mise en place d'une cellule de fonctionnement plus fine entre les différents pays, en amont et en aval de tout événement sportif de grande ampleur ?

Quant à la destruction des images du Stade de France, je ne sais que comprendre, sinon qu'on a voulu cacher la vérité.

La recommandation n° 7 vise à séparer les points de contrôle, ce qui est intéressant. Ne pourrait-on imaginer un contrôle sur les billets par le pays de départ en cas de transports groupés ?

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Il est évident que la France est capable d'organiser de grands événements et d'accueillir les jeux Olympiques et Paralympiques ou la Coupe du monde de rugby. Nous l'avons prouvé et nous le prouverons encore. Il n'est pas question d'abîmer l'image du pays parce que des difficultés sont apparues au cours d'un match pour des raisons que nous connaissons aujourd'hui.

La recommandation n° 12 ne doit pas apparaître comme un principe général absolu. Les images doivent être conservées au cas par cas, à la demande du préfet, mais pas de façon systématique. Nous pourrions le préciser dans le corps du texte et adapter la recommandation en conséquence.

Les recommandations sont adoptées.

La commission de la culture et la commission des lois adoptent, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorisent la publication.

La réunion est close à 11 h 25.

Mardi 19 juillet 2022

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. Philippe Bas, Mme Catherine Di Folco, M. Philippe Bonnecarrère, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Bernard Jomier et M. Alain Richard, comme membres titulaires, et de Mme Agnès Canayer, M. Christophe-André Frassa, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Dominique Vérien, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Véronique Guillotin et Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19.

Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19.

M. Philippe Bas, rapporteur. – On a fait beaucoup de politique sur ce texte technique. Je vais me concentrer sur ce dernier aspect.

En janvier dernier, nous avons eu une discussion difficile sur le texte qui transformait le passe sanitaire en passe vaccinal, ce qu'il était déjà quasiment devenu en pratique. Ce texte a créé beaucoup de tensions dans notre pays en raison des contraintes qu'il impliquait pour les personnes non vaccinées.

La proposition du Gouvernement avait alors pour objet de tenir en échec la cinquième vague de l'épidémie. J'avais alors relevé que, s'agissant d'une obligation n'entrant en vigueur qu'à la mi-janvier, mais ne produisant ses premiers effets qu'à la fin du mois de février, le pic aurait été dépassé avant que les nouveaux convertis à la vaccination ne soient pleinement protégés.

Je constate que les obligations liées à la lutte contre la covid-19 ont été levées dès le 14 mars dernier. La fin progressive de certaines restrictions prises en application du régime de crise sanitaire avait d'ailleurs été annoncée quatre jours avant l'entrée en vigueur du passe vaccinal le 24 janvier. Ainsi, rétrospectivement, ce dispositif, adopté malgré certaines réserves du Sénat, ne semble pas avoir joué un rôle considérable face à l'épidémie. Son maintien, même virtuel, jusqu'au 31 juillet prochain n'était pas non plus justifié – le Sénat s'était d'ailleurs battu contre cette date.

Tout cela entame le crédit des pouvoirs publics dans la lutte contre le covid-19 et justifie notre vigilance, même pour ce texte qui est libérateur. Dans le projet présenté à l'Assemblée nationale, les deux dispositifs de l'état d'urgence sanitaire et de la gestion de la crise sanitaire, qui datent respectivement de mars 2020 et de mai 2021, ne sont pas prolongés au-delà du 31 juillet 2022. Ils deviendront donc caducs à cette date. Nous revenons ainsi dans le droit commun de la gestion des épidémies.

Simplement, à la lumière de ce que je vois se développer sur les réseaux sociaux, une ambiguïté demeure, liée à la technicité juridique mais pouvant cacher une intention politique. La technique consiste à dire qu'il n'y a pas besoin d'abroger le dispositif pour que celui-ci ne puisse plus être activé : en effet, il ne sera plus applicable au-delà de cette date. Or, il persiste un soupçon chez certains : dans une forme de lapalissade, puisque ce n'est pas abrogé, c'est toujours en vigueur, et cela pourrait donc être réactivé simplement. La réponse est claire : non, cela n'est pas le cas, il faudrait légiférer de nouveau. Néanmoins, ce qui va sans dire va mieux en le disant. C'est pourquoi je propose un article d'abrogation tendant à ce que ne survivent ni dans le code ni dans la loi des dispositifs d'exception caduques que nous avons progressivement construit pour lutter contre l'épidémie.

En termes d'intention politique, il n'est d'ailleurs pas exclu que le Gouvernement ait imaginé que, en cas de réapparition d'une crise, il suffirait de faire discuter le Parlement sur un seul article – un seul ! – pour réactiver ces dispositifs. Avec l'amendement que je vous propose, nous engagerions une véritable discussion, fermant définitivement la porte une simple réactivation, même législative, des dispositifs d'état d'urgence sanitaire et de gestion de la crise sanitaire.

Les caractéristiques de cette septième vague le justifient : elle est montée très vite, avec des variants issus de la souche Omicron, très contagieux mais conduisant à moins de formes graves que les variants précédents, ce qui n'empêche pas des personnes même vaccinées d'en subir les assauts. Il me semble donc raisonnable de mettre fin aux dispositifs d'exception en les abrogeant expressément et non implicitement.

Pour enfoncer le clou, car se pose aussi un problème de communication, je propose, symboliquement, de modifier l'intitulé du texte. Puisque l'essentiel de ce projet est de mettre fin au régime d'exception, appelons-le ainsi : « *projet de loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19.* » Ce serait plus clair pour tout le monde.

Ensuite, j'ai entendu certains dire que, sournoisement, je voudrais, sous d'autres formes, rétablir le passe vaccinal. Ce n'est évidemment pas le cas, mais c'est ce que signifie pour beaucoup le rétablissement de l'article 2. Cela montre la force du traumatisme lié à ce passe pour ceux qui y sont hostiles. Tout ce que je propose est de vérifier le statut viral d'une personne avant que celle-ci ne prenne l'avion. C'est déjà ce que l'on fait actuellement : si vous allez au Japon, on vous demande un certificat sanitaire de voyage, et tout le monde se plie de bonne grâce à cette règle. Là aussi, chaque mot compte. Je parle bien d'un certificat sanitaire de voyage, pas d'un passe, même si cela peut y ressembler. Le passe concernait la vie quotidienne, les restaurants, les cafés, les cinémas. Là, il s'agit de voyager sans contaminer les autres et sans importer de nouveaux variants sur le territoire national, pratique acceptée par tous les voyageurs. Je veux régler le problème des voyages internationaux.

Aussi, je propose que, jusqu'au 31 janvier prochain, la France puisse exiger des voyageurs qui y viennent ce certificat sanitaire de voyage. Toutefois, alors que le

Gouvernement prévoyait, dans son texte initial, de décider librement des pays concernés, j'entends limiter cette possibilité en la restreignant aux pays d'origine d'un variant présentant un risque sanitaire élevé pour la France.

Si nous ne faisons pas cela, les seuls moyens, en cas d'apparition d'un virus dangereux, d'empêcher l'entrée de personnes par ailleurs en règle sont l'interdiction des vols, pouvoir radical de police administrative empêchant même les Français de l'étranger testés négatifs de revenir sur le territoire, et la mise en quarantaine, en regroupant les voyageurs pour dix jours dans des infrastructures de tourisme social. Je vous laisse juger de ce qui est le pire, entre ces deux possibilités et le fait de demander un certificat.

Je distingue un deuxième cas qui concerne notre territoire national : il s'agit de la situation spécifique de nos territoires ultramarins. Le faible taux de vaccination dans ces derniers et la faiblesse de l'offre de soins que l'on y trouve, alors que les évacuations sanitaires sont difficiles, font que le risque de saturation du système de soins est très élevé en cas de vague épidémique. Je propose donc que le critère permettant d'exiger un certificat sanitaire de voyage soit le risque imminent de saturation de l'offre de soins. Les collectivités concernées avaient demandé cette possibilité de filtrage. Elles n'ont pas été consultées sur la levée de ce dispositif, il me semble qu'il faut en maintenir la possibilité.

Je précise que ce n'est pas parce qu'on donne une possibilité au Gouvernement d'agir qu'il doit nécessairement la mettre en œuvre. Ainsi, le Gouvernement a présenté un texte législatif trop large et nous ne voulons pas lui faire un crédit total compte tenu de sa manière d'aborder la crise sanitaire. Nous exigeons donc que des critères soient respectés pour mobiliser certains instruments mais il ne s'agit que d'une simple possibilité que le Gouvernement pourra choisir ou non de mobiliser.

Par ailleurs, plusieurs d'entre vous m'ont dit que le certificat de rétablissement ou le certificat de vaccination ne sont pas des garanties suffisantes et ne valent pas un test négatif : je vous proposerai donc une version modifiée de mes propres amendements selon laquelle ce que le Gouvernement peut exiger est un test négatif. En effet, s'il vaut mieux être vacciné pour ne pas attraper le virus, la plupart des personnes contaminées sont désormais vaccinées parce que celles qui ne le sont pas sont désormais peu nombreuses. Je signale que cette exigence, la plus sûre, est plus contraignante, mais, puisque la justification est sanitaire, acceptons cette contrainte.

Toujours sur cet article 2, pour nos compatriotes de l'étranger, je propose que le dispositif pour les voyageurs venant d'autres pays soit, au-delà d'un mois, autorisé par le Parlement.

Ensuite, nos collègues de l'Assemblée nationale ont souhaité que les systèmes informatiques de recueil des informations médicales relatives à la covid-19 soient prolongés non jusqu'en mars mais jusqu'en janvier prochain. Je suis d'accord avec cette date.

Toutefois, en vertu d'un règlement européen, reconduit jusqu'au 30 juin 2023, beaucoup de Français se trouveront jusqu'à cette date confrontés à l'obligation, reconnue par l'Union européenne (UE), de présenter un certificat sanitaire de voyage pour leurs déplacements à l'étranger. Dès lors que cela peut être exigé des Français, il faut l'établir de la manière la plus commode, ce que ce système consistant à avoir le document sur son téléphone portable me semble être.

Je vous propose donc que si les personnes donnent leur consentement pour la transmission du résultat de leur test, chacun puisse retrouver son certificat sur son smartphone afin de voyager à l'étranger. Je signale que le traitement informatisé des données relatives à la covid-19 n'a eu à être autorisé par le législateur que pour une raison : la dérogation au secret médical. Je vous propose donc de ne permettre le maintien du SI-DEP - et non plus du système d'information « Contact Covid » - au-delà de la date du 31 janvier qu'afin de respecter ce règlement européen.

Enfin, une question semble passionner nos concitoyens et beaucoup d'entre nous : celle de la réintégration des personnels suspendus car ne respectant pas l'obligation vaccinale. Il n'est pas question, selon moi, de réintégrer à l'hôpital des personnes susceptibles de contaminer des personnes âgées ou malades tant que la non-vaccination aggrave la contamination. Je ne propose donc pas de réintégration immédiate et sans condition.

En revanche, je propose de ne pas laisser toute liberté au Gouvernement : le dispositif actuel prévoit que l'obligation vaccinale n'est possible que pendant l'épidémie. Je vous propose que notre commission des affaires sociales, celle de l'Assemblée nationale, le comité de contrôle et de liaison covid-19 ou le Gouvernement puissent saisir la Haute Autorité de santé (HAS), ou bien que la HAS s'autosaisisse, pour que celle-ci décide si l'obligation vaccinale n'est plus médicalement justifiée, moment à partir duquel le Gouvernement n'aura d'autre choix que de réintégrer les personnels concernés. L'intérêt du dispositif est de permettre au Parlement de déclencher ce processus.

Sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif du projet de loi comprend les dispositions relatives aux systèmes d'information « Contact Covid » et SI-DEP mis en œuvre en application de l'article 11 de la loi du 11 mai 2021 et aux mesures contraignantes visant à lutter contre l'épidémie de la covid-19.

M. Jean-Pierre Sueur. – Sur la forme, je n'ai jamais accepté la décision de la Conférence des présidents du Sénat selon laquelle chaque rapporteur est tenu de fournir un périmètre sur chaque texte. C'est une autolimitation funeste.

Cela étant dit, dès lors que l'on est dans ce système, on ne peut déposer d'amendements que portant sur le texte qui nous est soumis. Or, je n'y vois à aucun moment la question de la réintégration des personnels suspendus : vous semble-t-il cohérent que ce sujet vienne en discussion au regard de ces mêmes règles, dont je serais heureux qu'elles fussent abolies ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement porte non pas sur la réintégration, mais sur l'obligation vaccinale des personnels soignants, qui entre bien dans le périmètre du texte.

Le périmètre est adopté.

M. Loïc Hervé. – Je ne sais pas si vous avez fait de la politique ou de la technique, mais le contexte parlementaire, politique et social est sensible. Au-delà des réseaux sociaux, dont vous avez parlé, j'ai aussi regardé les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, qui a supprimé l'article 2. Vous avez recherché une forme d'acceptabilité, ce dont je vous rends grâce, mais le sujet reste, dans l'opinion et parmi les parlementaires, délicat.

Sur SI-DEP et SI Vaccin Covid, oui, si nos compatriotes veulent voyager, il faut leur donner la possibilité de justifier d'un test ou d'une vaccination et donc maintenir ces systèmes d'information. Je le redis, ces systèmes devront mourir de leur belle mort et ne sont pas faits pour être pérennes.

Je vous remercie de faire œuvre de toilette de la loi s'agissant des régimes d'exception. Toutefois, notre commission devrait s'intéresser plus largement à l'ensemble du droit en vigueur et des dispositions prises contre la pandémie, y compris par ordonnance, pour prolonger le travail de notre rapporteur Philippe Bas.

J'en viens à la vaccination aux frontières et pour le voyage, en vous remerciant de la modification faite. Je l'ai moi-même vécu, contraint, bien que vacciné trois fois, de me mettre en quarantaine en arrivant dans un département d'outre-mer, car testé positif. Le test est donc la seule vérification qui ait du sens, alors que notre taux d'incidence est à 1 000 pour 100 000 personnes aujourd'hui. Le virus circule entre vaccinés, massivement. Les certificats de rétablissement et de vaccination perdent donc leur sens.

Dernier point, le plus sensible pour moi, sur les soignants non vaccinés : se pose un problème sur leur nombre, au-delà de ceux qui sont suspendus et qui ont l'interdiction d'exercer. Hier, dans *Marianne*, à la suite des déclarations du président du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale, on a parlé de 5 000 pompiers, volontaires et professionnels, suspendus. Sont-ils compris dans les 12 000 personnels indiqués par le ministre ? *Quid* des soignants ayant démissionné, en arrêt maladie, en congé ou en disponibilité, dans le public ou dans le privé ? Est-il possible d'avoir un chiffre objectif, tous cas confondus, du nombre de personnes concernées par ce dispositif ?

Si c'est le législateur qui décide de la possibilité de les suspendre, qu'ils soient non vaccinés ou seulement pas à jour de leurs obligations vaccinales, ne nous appartient-il pas d'exprimer clairement dans la loi que nous souhaitons leur réintégration ? En effet, on fait travailler des soignants ayant la covid dans certains hôpitaux, et dans d'autres on ne suspend pas des non-vaccinés, car on n'a pas le choix. Dans plusieurs territoires, des pompiers ne peuvent aller au feu faute de vaccin, et des services d'urgence sont fermés pour la même raison.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous travaillons dans un contexte politique particulier. Chacun a conscience que la commission mixte paritaire aura, de ce fait, un rôle important à jouer, sachant qu'un accord ne suffirait pas à assurer le vote à l'Assemblée mais qu'un échec condamnerait vraisemblablement le texte.

Pour notre part, nous sommes dans une attitude constructive. Notre boussole, c'est la défense de la santé des Français et la prévention, en acceptant le moins d'entraves possible aux libertés publiques. Nous déposerons certainement des amendements de séance.

Sur le SI-DEP, je crains que la logique juridique du report de la date au 30 juin 2023 ne soit pas bien comprise par nos concitoyens.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne repousse pas la date au 30 juin 2023, je maintiens la date du 31 janvier !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je faisais une lecture synthétique de votre proposition !

Nous nous abstiendrons donc sur ce point.

Concernant l'article 2, des compromis avaient été trouvés à l'Assemblée nationale avant que l'article ne soit finalement rejeté. Nous sommes intéressés par votre proposition, avec une réserve. Introduire des critères objectifs est une bonne chose, et celui de l'apparition d'un nouveau variant est effectivement pertinent. En revanche, nous ne partageons pas votre point de vue sur le critère de la saturation du système de santé. Nous aurions également préféré que soit retenu l'amendement présenté, me semble-t-il, par le député Marc Le Fur sur le caractère alternatif des documents produits.

Sous ces réserves, nous pourrions rejoindre votre démarche. Nous aurons sans doute un débat sur la question des mineurs. Le Sénat, et nous étions de cet avis, avait décidé de les exclure au moment de l'instauration du passe sanitaire. En l'espèce, la démarche n'est pas la même : il s'agit de savoir si nous limitons les vecteurs possibles de la covid. À l'origine, j'étais opposée à l'intégration des mineurs, mais Bernard Jomier m'a fait un cours de santé publique qui m'a permis de comprendre que nous ne parlions pas de la même chose.

Vous proposez une nouvelle rédaction de l'article 3 plutôt intéressante, mais vous avez supprimé le rapport sur l'impact des mesures, ce qui est dommage. Je remarque que vous évoluez sur la question des rapports, du changement de l'intitulé des textes de loi... Je salue votre plasticité !

Le toilettage du code de la santé publique fait un peu « Conseil d'État », mais il est utile, car la confusion est grande. À ce stade, nous allons nous abstenir, car nous souhaitons examiner la stabilité *in fine* du dispositif.

Par ailleurs, nous sommes contre la réintégration des soignants non vaccinés – nous étions d'ailleurs pour l'obligation vaccinale. Nous sommes en désaccord avec tout ce qui pourrait s'apparenter à une tentative de réintégration. Votre texte relève d'ailleurs davantage de la posture que de la règle. L'application de l'article sur la réintégration des soignants ne sera pas d'une grande violence... Là aussi, je relève votre grande plasticité, monsieur le rapporteur, quant à votre conception de l'article 45 de la Constitution. Je n'avais pas compris que le sujet était dans le périmètre du projet de loi initial. Le ministre a dit qu'il allait consulter les syndicats, les professionnels et les autorités de santé. Peut-être avez-vous souhaité lui couper l'herbe sous le pied ?...

Il est assez amusant de voir que vous souhaitez changer l'intitulé du texte. Nous maintenons un certain nombre de règles : on se fait plaisir en prétendant mettre fin au régime d'exception.

M. Guy Benarroche. – Je félicite le rapporteur pour son travail et la facilité avec laquelle il joue des différents niveaux qu'il a cités – symbolique, technique et politique – tout au long des différents articles. Notre groupe présentera des amendements en séance, mais je tiens à relever trois points.

D'abord, il faut souligner ce qui manque à ce texte. Le Gouvernement a pris des décisions pendant des mois sans en référer au préalable au Parlement. Sur ce point, le projet de loi ne change pas grand-chose, si ce n'est les modifications introduites par le rapporteur. *Quid* de la gratuité des tests, de la mise à disposition de masques FFP2 ou de la mise en place de capteurs de CO₂ dans les classes annoncée par Emmanuel Macron ?

Ensuite, sur la réintégration des personnels, en dehors de la position de principe, je trouve surprenant la manière dont le sujet est abordé : si l'épidémie est finie, il peut être mis fin à l'obligation vaccinale. Mais de nombreuses vaccinations obligatoires correspondent à des épidémies qui sont terminées. L'épidémie n'est pas terminée. Soit on réintègre soit on ne le fait pas, soit il y a obligation vaccinale soit il n'y en a pas...

Enfin, j'évoquerai le « certificat sanitaire de voyage », un terme qui n'est guère attrayant. Lors de mes voyages dans trois pays d'Europe entre avril dernier et aujourd'hui, ni les autorités des pays étrangers ni même les autorités françaises lors de mon retour sur le territoire ne m'ont demandé mon certificat...

Vous avez joué sur les trois niveaux – technique pour justifier un certain nombre de modifications, symbolique avec le changement de nom, et politique pour faire le lien avec les décisions prises par l'Assemblée nationale, y compris avec le soutien du groupe des députés Les Républicains –, mais vous n'avez pas rendu les choses plus claires. Nous essaierons de le faire en séance.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est bien la première fois que vous tirez argument du règlement européen covid pour fixer des dates dans un projet de loi ! Vous vous étiez battu pour obtenir des rendez-vous assez rapprochés avec le Gouvernement sans tenir compte de la durée de vie du règlement européen. De ce point de vue, vous progressez, monsieur le rapporteur...

Pour obtenir un certificat covid, il faut soit un test PCR, soit une vaccination, soit un certificat de rétablissement. Je suis étonné d'entendre Loïc Hervé nous expliquer que la seule garantie est le test PCR : en réalité, la seule garantie, c'est le test PCR avec la méthode chinoise de suivi, c'est-à-dire avec un isolement sévère en cas de test positif. On ne doit pas être dans cette logique ; nous devons essayer de limiter au maximum la probabilité de contamination.

Il est assez dangereux de dire que la vaccination ne sert pas à grand-chose. L'usage de ces trois dispositifs – tests, vaccins, certificats de contamination – n'assure pas une étanchéité absolue, mais permet de freiner suffisamment l'épidémie pour nous permettre de la garder sous contrôle.

S'agissant des Français vivant hors de France, se pose toujours le problème des parcours vaccinaux qui ne sont pas reconnus par l'Agence européenne des médicaments (AEM). J'espère que la Haute Autorité de santé permettra à chacun d'obtenir un certificat, et dans des conditions accessibles. Dans certains pays, les tests PCR coûtent 100 euros : pour une famille, le coût est élevé. Si un nouveau variant survenait, dire que les Français vivant dans un pays dont la situation sanitaire est compliquée doivent rester sur place pose question. Il faut trouver des outils pour permettre à nos ressortissants de revenir en France.

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci à notre rapporteur pour son travail et ses explications. Il est d'usage que chaque groupe politique donne sa position et je me permettrai de le faire pour le groupe centriste.

Ce texte change fortement la règle du jeu : nous avons vécu depuis 2015 de façon quasi permanente en état d'urgence ou, plus récemment, sous un régime de sortie de crise. Nous arrivons enfin à enrayer ce cycle infernal des urgences de toutes formes, et nous revenons à un fonctionnement de droit commun et à une conception tout à fait convenable des

libertés publiques : on peut y voir une traduction du rééquilibrage de nos institutions, qui sont redevenues parlementaires.

Reste à prévoir certaines précautions dans l'intérêt de nos concitoyens.

S'agissant des déplacements internationaux, il faut pouvoir prendre des dispositions pour assurer la sécurité sanitaire de notre pays et contrôler les entrées sur le territoire. Les dispositions que vous nous proposez n'appellent de ma part aucune observation.

Sur les outre-mer, je serais tenté de vous dire que le fondement que vous nous proposez – l'imminence d'une saturation du système de soins – n'est pas aussi pertinent qu'on pourrait le souhaiter, pour deux raisons.

Premièrement, en cas d'imminence d'une saturation du système de soins, le mal est déjà fait ! Deuxièmement, ce critère me paraît assez réduit : imaginons qu'un de nos outre-mer soit préservé d'un nouveau variant de la covid-19, il me paraît difficile de ne pas lui permettre de se protéger. Vous avez prévu la consultation des collectivités d'outre-mer : je vous propose d'aller plus loin et de leur donner un droit d'initiative. Nous faisons le constat d'un échec sévère de la politique de santé publique ou de lutte contre la covid-19 dans les outre-mer, avec des conséquences politiques catastrophiques. Tout ce qui permettrait de redonner la main aux territoires d'outre-mer sur la question me paraît pertinent.

En ce qui concerne les données SI-DEP, je ne vois pas de difficultés, y compris vis-à-vis de l'opinion publique : la mesure est conditionnée au consentement de la personne.

S'agissant du rôle de la HAS sur l'obligation de soins, la proposition est habile. Il est intéressant d'en faire une question technique, car elle a pris une ampleur politique tout à fait excessive. Il faut tirer les conséquences de ce que nous avons fait antérieurement. Nous n'avons pas suivi le Gouvernement dans sa proposition de procéder, à l'expiration d'un certain délai, à des ruptures de contrat, et nous avons créé un système de suspension : il faut bien prévoir une sortie de ce système. Maintenir ou non une obligation de vaccination pour les soignants est une appréciation de santé publique, qu'il me paraît logique de confier à la HAS. Je ne suis pas sûr que la référence faite aux vaccinations obligatoires soit tout à fait pertinente : ce qu'on demande à la HAS, ce n'est pas de dire s'il y a ou non une justification à la vaccination à l'avenir, mais si cette vaccination est ou non indispensable pour les soignants.

M. Christophe-André Frassa. – Je voudrais revenir sur deux points.

Les Français de l'étranger sont passés par bien des mauvais traitements depuis la mise en place de l'état d'urgence sanitaire. Ils ont dû se battre contre leur propre pays pour faire valoir leur droit de revenir en France puisque cette affaire s'est tout de même terminée devant le Conseil d'État. Le dispositif que vous proposez sera vécu comme une énième barrière.

Sur les contrôles aux frontières, je veux évoquer mon cas, car je voyage suffisamment souvent pour que vous puissiez me considérer en quelque sorte comme un expert ! Je me suis rendu au Gabon, qui figurait à l'époque sur la liste des États pour lesquels un test PCR était exigé avant de revenir en France. J'ai fait le test, mais on ne me l'a jamais demandé. Que l'on grave dans le marbre des contrôles aux frontières ne changera rien parce que les moyens ne sont pas là !

Je suis revenu dimanche dernier de Géorgie : un test ou une preuve de vaccination était nécessaire pour revenir dans l'espace Schengen. À l'arrivée à l'aéroport de Tbilissi, on m'a simplement demandé si j'étais vacciné sans exiger aucune preuve ; à l'arrivée à l'aéroport de Roissy, il n'y avait que trois personnes de la police des frontières pour contrôler l'ensemble des passagers des avions de ce terminal. Pensez-vous qu'elles avaient le temps de vérifier nos vaccinations ? Nous n'avons déjà pas les moyens d'arrêter les migrants qui passent les frontières ! On a fait vivre les gens dans la terreur d'avoir le bon certificat et on voudrait remettre ça ? La mesure est inefficace.

À La Réunion, le contrôle du certificat de vaccination a été mis en place uniquement pour gérer les flux à l'hôpital, comme me l'a indiqué le préfet. Quand gère-t-on la pandémie en fonction de la gravité du virus plutôt que de l'engorgement de l'hôpital ? Ce sont des lois non pas sur l'état d'urgence sanitaire, mais bien plutôt sur l'état de crise hospitalière !

M. Alain Richard. – Mon groupe est favorable aux propositions du rapporteur qui s'inscrivent dans l'objectif, poursuivi par l'exécutif, de conserver des outils de surveillance de la suite de la pandémie. Je remercie le rapporteur pour son travail très précis.

Pour des raisons essentiellement symboliques, seront retirées du code de la santé publique des dispositions qui fixaient un cadre général d'intervention en cas d'épidémie. Le Conseil d'État avait estimé qu'il n'était pas possible de laisser un tel dispositif en suspens. Je ne suis pas d'accord avec cette appréciation : ces articles du code de la santé publique formaient un beau prototype ! Montés à la hâte il y a deux ans, ils ont fait leurs preuves. J'ai du mal à imaginer qu'on reconstruise *ex nihilo* un dispositif de gestion qui ne ressemblerait pas largement à celui-là... Il serait donc bon de faire le bilan de ce qui peut être considéré comme de bons outils de contrainte pour que l'État puisse gérer efficacement une pandémie et de les intégrer dans le code de la santé publique pour ne pas réinventer la roue à la prochaine pandémie.

Les autorités locales peuvent avoir un pouvoir de proposition, mais il serait préférable, en termes de sécurité juridique et politique, que les mesures de contrainte relevant de la protection de la santé publique restent exclusivement de la compétence de l'État.

Mme Marie Mercier. – Je félicite le rapporteur d'avoir trouvé une voie de passage en « rétrécissant » le cadre trop large du texte du Gouvernement !

Nous savons tous que la vaccination n'empêche ni d'attraper le virus ni de contaminer d'autres personnes, mais il reste autour de cette maladie encore énormément d'inconnues. La perte de confiance découle du manque de transparence, en particulier sur les effets secondaires possibles du vaccin, qui est une molécule active. La covid long est vraiment un poison qui frappe des gens jeunes. Les hôpitaux ont dû s'adapter à la pandémie : il a fallu les vider pour ne pas cumuler les maladies « ordinaires » avec cette pandémie, alors même qu'ils étaient déjà bien affaiblis.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous remercie pour vos interventions. Vous avez soulevé un certain nombre de problématiques auxquels je vais essayer de répondre.

Monsieur Hervé, je partage votre sentiment quand vous dites que nous mettons un terme à une loi d'exception qui aurait pu contaminer durablement le droit commun. C'est la raison même pour laquelle j'ai souhaité, et je réponds en même temps à Alain Richard, retirer

du code de la santé publique des dispositions caduques. Si, après les trois épidémies virales venant d'Asie que nous avons subies depuis le début du XXI^e siècle, survenait une quatrième épidémie, rien n'empêchera le Gouvernement de présenter des dispositions pour l'autoriser à prendre des mesures. Il existe suffisamment de régimes d'exception dans notre droit positif pour ne pas laisser survivre un régime qui serait mobilisable par une simple disposition législative. Comme l'a souligné Alain Richard, nous pouvons faire un bilan du dispositif : le texte comprend d'ailleurs une demande de rapport que, contrairement à mon habitude, je n'ai pas supprimée pour que le Parlement puisse discuter du bilan des dispositifs d'exception appliqués pendant deux ans.

S'agissant des soignants non vaccinés, le droit en vigueur n'organisait pas leur réintégration, mais prévoyait qu'un décret pouvait, compte tenu de l'évolution de la situation épidémiologique, suspendre l'obligation vaccinale. Conserver cette disposition dans le code permet au Gouvernement de maintenir indéfiniment une obligation vaccinale qui tiendrait à l'écart de leur travail des personnels soignants, alors même qu'il n'y aurait plus de nécessité médicale.

Je n'ai pas considéré qu'il était possible de réintégrer aujourd'hui ces personnels ; la protection des patients et des personnes âgées, et plus largement des personnes vulnérables, exige au contraire de les maintenir à l'écart des maisons de retraite médicalisées et des hôpitaux pendant un certain temps. Mais il est utile de dire à partir de quand cette obligation vaccinale prendra fin : il en résultera naturellement une réintégration puisque l'activité de ces personnels est seulement suspendue.

On m'a demandé combien de personnes étaient suspendues. Je n'ai pas la réponse pour les sapeurs-pompiers, mais s'agissant des personnels soignants, le ministère de la santé m'a indiqué que 2 605 personnes étaient actuellement suspendues, soit 0,3 % de ces métiers : 75 médecins et pharmaciens, 608 infirmiers, 631 aides-soignants et 499 agents de service hospitalier. L'effectif concerné est très faible, mais ce n'est pas parce que ces personnels sont peu nombreux qu'il faut les laisser dans l'incertitude. La suspension est non pas une punition, mais un acte de protection des personnes malades ou vulnérables.

J'apprécie l'ouverture d'esprit dont Marie-Pierre de La Gontrie a fait preuve. Nous sommes en désaccord sur la réintégration : j'ai déjà expliqué qu'il s'agissait non pas d'un amendement de réintégration, mais de la définition d'une procédure de réintégration qui sera applicable lorsqu'il ne sera plus médicalement justifié de tenir ces personnels à l'écart de leur travail. Je la remercie d'avoir considéré que le toilettage du code de la santé publique pouvait être utile et de sa position sur la question des mineurs. Ces derniers sont tout aussi contagieux que les adultes ; si le but est d'éviter des contagions, il faut les prendre également en compte. J'ai intégré sa proposition de concertation avec les collectivités dans mes amendements.

Sur le changement de l'intitulé, je voudrais vraiment réussir à marquer l'opinion publique, qui est inquiète du maintien d'un régime d'exception. La leçon de ce projet de loi, c'est qu'il n'y a plus qu'un pourcentage infime de mesures dérogoires qui seront maintenues dans le droit positif, et de manière tout à fait temporaire. On est loin du confinement, du couvre-feu, du passe sanitaire et du passe vaccinal...

Monsieur Benarroche, je vous remercie de votre appréciation. Sur les manques que vous mentionnez – gratuité des tests, mise à disposition des masques, capteurs de CO₂ –,

nous ne pouvons pas présenter d'amendements parce qu'ils seraient contraires à l'article 40 de la Constitution.

Sur la réintégration, nous sommes d'accord pour dire qu'on ne peut pas conserver des dispositions aussi floues, laissant au Gouvernement une totale liberté d'appréciation, ce qui risquerait de ne jamais permettre le retour au travail des personnels visés.

Vous avez repris une idée, davantage développée par Christophe-André Frassa, sur le fait que le certificat sanitaire de voyage n'était en réalité pas exigé. C'est vrai et c'est faux ; cela dépend où et si c'est avant l'embarquement ou à l'arrivée à destination... Certains pays, comme les États-Unis ou le Japon, continuent de l'exiger à l'arrivée : il ne faut pas penser uniquement au retour en France. Je veux simplement faciliter le voyage des Français en leur permettant d'accéder aux documents nécessaires par le système d'information : c'est la raison pour laquelle je vous propose de le prolonger de quelques mois. Je rappelle que ces informations seront saisies avec le consentement de la personne.

S'agissant de la France, monsieur Frassa, je vois bien le problème : les mesures que nous avons adoptées sont beaucoup plus restrictives que celles que le Gouvernement proposait. L'alternative en cas d'émergence d'un variant dangereux, c'est l'interdiction des vols ou la mise en quarantaine des voyageurs à l'arrivée sur le territoire national, que vous ne souhaitez probablement pas. Je propose la méthode douce. Si vous la refusez, vous aurez la méthode dure, qui n'est pas un régime d'exception : c'est l'exercice du pouvoir de police administrative de l'État ou du pouvoir de mise en quarantaine qui existe depuis la peste et le choléra.

Ce dispositif reste une faculté ; il est peu probable qu'émerge un variant de la covid qui soit d'un danger fulgurant. La covid s'inscrit exactement dans la courbe de vie de n'importe quelle infection virale : les variants sont, sauf exception, de plus en plus contagieux, mais de moins en moins dangereux.

Je vous remercie, monsieur Leconte, de relever que nous allons maintenant dans la même direction. Je prends en compte le règlement européen, car j'ai à cœur que nos compatriotes puissent voyager en Europe si certains pays devaient utiliser la faculté qui leur est ouverte de filtrer les arrivées sur leur territoire.

Vous dites que la vaccination reste importante. Effectivement, car une grande partie des personnes vaccinées n'est pas contaminée grâce au vaccin et on est moins malade quand on est vacciné.

S'agissant du parcours vaccinal non reconnu, c'est un débat que nous avons souvent eu. J'espère que la HAS finira par simplifier la vie de nos compatriotes français de l'étranger.

Merci à Philippe Bonnacarrère de ses remarques. Sa proposition de donner un droit d'initiative aux collectivités ultramarines est très intéressante, et nous pourrions l'incorporer dès ce matin en modifiant l'un des amendements que j'ai proposés. Il a évoqué « l'imminence d'une crise sanitaire » : le terme « imminence » ne figure pas dans le texte même de l'amendement, qui évoque le risque de saturation du système de santé. Cette formule permet d'agir suffisamment en amont.

Je remercie Marie Mercier de l'appréciation qu'elle a bien voulu porter sur mon travail.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements [COM-6](#) et [COM-4 rectifié](#) tendent à l'abrogation des dispositions du code de la santé publique relatives à l'état d'urgence sanitaire devenues caduques.

L'élaboration de mon amendement COM-6 n'a pas été simple, car étaient imbriquées avec les dispositions susvisées des dispositions sur la quarantaine et la mise en isolement qui, au cours d'un précédent exercice législatif, avaient été assorties de garanties pour éviter leur inconstitutionnalité. Cet amendement vise donc à abroger le régime de l'état d'urgence sanitaire et du régime de gestion de la crise sanitaire, qui ne pourront pas être rétablis par une simple phrase dans un article de loi.

L'amendement [COM-6](#) est adopté et devient article additionnel. En conséquence, l'amendement [COM-4 rectifié](#) devient sans objet.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement [COM-1](#) tend à supprimer l'article 1^{er} prolongeant les systèmes d'information SI-DEP jusqu'au 31 janvier 2023. L'avis est défavorable.

L'amendement [COM-1](#) n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'Assemblée nationale a été plus restrictive que le Gouvernement, qui voulait faire vivre SI-DEP et « Contact Covid » jusqu'au 31 mars 2023 : elle a fixé la date au 31 janvier 2023. Néanmoins, comme je l'ai déjà indiqué, je voudrais faciliter les voyages des Français en Europe, et l'amendement [COM-7 rectifié](#) va dans ce sens : il maintient SI-DEP uniquement à compter du 1^{er} février et jusqu'au 30 juin 2023, pour que les Français puissent accéder en tout lieu aux certificats qui leur sont nécessaires pour voyager. Le règlement européen permet à tout État européen d'exiger un certificat : celui-ci sera beaucoup plus accessible sur smartphone.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous tirez argument d'un texte, le règlement européen, dont vous ne vous préoccupez pas en novembre 2021 lorsque vous exigez un rendez-vous législatif en février dernier. Cela ne changera rien au droit des Européens à circuler.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Certes, mais la mesure facilitera les voyages des Français en Europe quand des États européens décideront de mettre en œuvre le règlement européen.

M. Jean-Yves Leconte. – Le règlement européen s'impose quoi qu'il arrive !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le règlement européen permet aux États de porter atteinte à la libre circulation des voyageurs en Europe dans le cadre de la lutte contre la

covid en exigeant de la part des ressortissants européens qu'ils produisent soit un test, soit un certificat de rétablissement, soit la preuve d'une vaccination un jour.

L'amendement [COM-7 rectifié](#) est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 (supprimé)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement [COM-8 rectifié](#), dans le cadre des déplacements vers les outre-mer, tend à permettre au Gouvernement d'exiger, dans certains cas, la production d'un test négatif. J'ai ainsi rectifié l'amendement que j'avais initialement déposé selon lequel un vaccin à jour ou un certificat de rétablissement pouvaient aussi servir de viatique.

Sur la proposition de M. Bonnacarrère, je propose de compléter le paragraphe II de cet amendement par l'alinéa qui suit : « Le conseil régional, le conseil départemental ou l'assemblée délibérante de la collectivité concernée peut demander, par l'adoption d'une délibération, l'activation du dispositif prévu au premier alinéa du présent II pour l'accès à ladite collectivité. La délibération est transmise au Premier ministre et au représentant de l'État dans la collectivité concernée par l'exécutif de cette collectivité. »

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Notre groupe avait examiné cet amendement avant la suppression de la référence au vaccin. Tel qu'il est maintenant rédigé, n'est-il pas une entaille dans la poursuite de la démarche vaccinale ? En l'état et sans préjudice de notre vote en séance, nous ne le voterons pas.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il apparaît que, dans le cas de l'arrivée d'un nouveau variant, la protection la plus efficace n'est pas le vaccin, mais bien le test, si l'on veut empêcher toute contamination. Beaucoup de personnes vaccinées sont contaminantes.

M. Jean-Yves Leconte. – En responsabilité, il est souhaitable que l'article 2 soit adopté, mais je suis étonné que vous vous rendiez aux arguments des antivax. Le règlement européen prévoit bien trois possibilités : vaccination, test PCR et certificat de rétablissement.

Par ailleurs, pour assurer vraiment une sécurité maximale, il faudrait un test assorti d'un isolement d'une semaine, ce qui n'est pas opérant. Vous prenez le risque que l'article 2 ne soit pas voté en séance en refusant les deux autres possibilités que sont la vaccination et le certificat de rétablissement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si cet article 2 ne passait pas au Sénat, ce serait une catastrophe. Il est injustifiable, en termes de santé publique et de responsabilité de l'État, que l'Assemblée nationale ne l'ait pas voté. Nous nous sommes bien récemment rendus, à trois, en Nouvelle-Calédonie, dotés de notre seul certificat de vaccination.

Nous allons, pour cette seule raison de responsabilité, nous abstenir à ce stade, mais je souhaite un surcroît de réflexion d'ici à la séance publique pour trouver la bonne formule.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le règlement européen ouvre la faculté aux États membres de demander alternativement ou cumulativement les trois types de documents. Autrement dit, si un État membre décide qu'il ne retient que le test, il en a le droit.

Simplement, la vaccination élimine une part du risque de contamination. Je le redis : la plupart des Français sont vaccinés, et donc la plupart des personnes atteintes par le variant Omicron aussi. Par conséquent, le filtrage de la circulation internationale ou vers les outre-mer par la seule vaccination n'est pas la meilleure garantie. Face à un variant dangereux, mieux vaut une protection maximale que partielle. Or, elle n'est apportée que par un test négatif.

M. Jean-Yves Leconte. – Avec isolement.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les critères posés sont en outre très restrictifs.

Je salue votre esprit de responsabilité et suis prêt à poursuivre la réflexion avec vous. Mais, pour un dispositif efficace, mieux vaut suivre ma position que s'en remettre à un certificat de vaccination qui ne protège que partiellement.

M. Jean-Yves Leconte. – Si une personne arrive d'un pays où un variant est galopant, passe un test deux jours avant son voyage et vit normalement entretemps, pouvez-vous m'assurer que c'est une protection à 100 % ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Non, je ne peux pas vous l'assurer.

M. Jean-Yves Leconte. – Lorsqu'aucune protection n'est étanche, autant prendre les choses de façon globale et inclure le vaccin.

L'amendement [COM-8 rectifié](#), ainsi modifié, est adopté.

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

Après l'article 2 (supprimé)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement [COM-9](#) prévoit la levée de l'obligation vaccinale des personnels au contact des personnes fragiles dès que celle-ci cesse d'être médicalement justifiée.

Mme Cécile Cukierman. – Nous savons aujourd'hui qu'un certain nombre de personnes vaccinées peuvent être porteuses du virus. Je suis surprise de votre refus catégorique d'envisager la réintégration, notamment pour certains métiers. Pour prendre l'exemple des pompiers, je ne vois pas en quoi le fait d'avoir un schéma vaccinal complet est indispensable pour éteindre un feu de forêt. Nos hôpitaux sont en souffrance en raison du manque de personnels. Je ne voterai pas l'amendement.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Monsieur le président, pouvez-vous nous donner la liste des délégations de vote avant que nous ne nous prononcions sur cet amendement ?

M. François-Noël Buffet, président. – Mme Di Folco m'a donné pouvoir. M. le rapporteur a le pouvoir de Catherine Belrhiti ; Mme Bellurot celui de Valérie Boyer ; Mme Dumont celui de Jacqueline Eustache-Brinio ; M. Frassa celui d'Henri Leroy ; M. Frogier celui de Stéphane Le Rudulier ; Mme Jourda celui d'André Reichardt ; M. Hervé celui d'Arnaud de Belenet ; Mme Gatel celui de Nathalie Goulet ; M. Philippe Bonnecarrère celui d'Hervé Marseille et M. Darnaud celui de François Bonhomme.

M. Jean-Yves Leconte. – Il sera très intéressant de débattre en séance d'un texte dans lequel, d'un article à l'autre, on se contredit dans les principes sanitaires...

L'amendement [COM-9](#) est adopté et devient article additionnel.

Article 3 (nouveau)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement [COM-10](#) tend à réécrire la demande de rapport relative aux moyens de lutte contre les pandémies.

L'amendement [COM-10](#) est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement [COM-2](#), car il est satisfait par le droit en vigueur.

L'amendement [COM-2](#) n'est pas adopté.

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

Après l'article 3 (nouveau)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement [COM-3](#) tend à demander un rapport sur les effets indésirables des vaccins contre le covid-19.

J'indique que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a adopté le 9 juin 2022 un rapport d'étape sur les effets indésirables des vaccins contre la covid-19.

M. Loïc Hervé. – J'aurais volontiers voté cet amendement, mais si les rapports que l'on demande sont publiés – je pense au rapport de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur TousAntiCovid paru la semaine dernière montrant que le dispositif n'a servi à rien –, ils ne sont jamais présentés devant le Parlement !

La question n'est pas que formelle. Une présentation devant le Parlement permettrait d'engager un débat avec l'entité qui a produit le rapport. Ces rapports sont très utiles pour écrire la loi.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous rassure, la présidente de la CNIL viendra devant notre commission !

L'amendement [COM-3](#) n'est pas adopté.

Article 4 (nouveau) (supprimé)

L'article 4 demeure supprimé.

Intitulé du projet de loi

L'amendement [COM-11](#) est adopté.

L'intitulé du projet de loi est ainsi modifié.

Le projet de loi est adopté 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
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. BAS, rapporteur	6	Abrogation du régime de l'état d'urgence sanitaire et du régime de gestion de la crise sanitaire	Adopté
Mme MULLER-BRONN	4 rect.	Abrogation des dispositions du code de la santé publique relatives à l'état d'urgence sanitaire	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er}			
Mme MULLER-BRONN	1	Suppression de l'article 1er prolongeant les systèmes d'information SI-DEP et « Contact-covid » jusqu'au 31 janvier 2023	Rejeté
M. BAS, rapporteur	7 rect.	Facilitation des voyages des français en Europe jusqu'au 30 juin 2023	Adopté
Article 2 (Supprimé)			
M. BAS, rapporteur	8 rect. <i>bis</i>	Limitation de la possibilité d'imposer temporairement des certificats sanitaires de voyage	Adopté
Article additionnel après l'article 2 (Supprimé)			
M. BAS, rapporteur	9	Réintégration des personnels au contact des personnes fragiles dès que l'obligation vaccinale cesse d'être médicalement justifiée	Adopté
Article 3 (nouveau)			
M. BAS, rapporteur	10	Réécriture de la demande de rapport relative aux moyens de lutte contre les pandémies - suppression de la demande de rapport relative aux mesures prises par le Gouvernement pour lutter contre l'épidémie	Adopté
Mme MULLER-BRONN	2	Accès des chercheurs au système national des données de santé sur la mortalité relative au statut vaccinal	Rejeté
Article additionnel après l'article 3 (nouveau)			
Mme MULLER-BRONN	3	Demande de rapport sur les effets indésirables des vaccins contre la covid-19	Rejeté
Intitulé du projet de loi			
M. BAS, rapporteur	11	Modification de l'intitulé du projet de loi	Adopté

La réunion est close à 10 h 55.

Mercredi 20 juillet 2022

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

M. François-Noël Buffet, président. – *La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. Mathieu Darnaud, M. Stéphane Le Rudulier, Mme Lana Tetuanui, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Marie-Pierre de La Gontrie et M. Teva Rohfritsch, comme membres titulaires, et de Mme Catherine Di Folco, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Marie Mercier, M. Hervé Marseille, M. Jérôme Durain, M. Jean-Yves Roux et Mme Éliane Assassi comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

« Stages en juridictions » effectués dans les tribunaux judiciaires au cours des mois de mars à mai 2022 – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Bruno Lasserre, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Mes chers collègues, nous sommes saisis, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, de la candidature de M. Bruno Lasserre, candidat présenté par le Président de la République pour présider la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). M. Lasserre prendrait ainsi la suite de M. Jean-Luc Nevache, que nous avons entendu en juillet 2020 pour ces mêmes fonctions.

Comme vous le savez, c'est à l'initiative du Sénat que la nomination du président de la CADA est soumise à la procédure de l'article 13.

Je rappelle que la CADA est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs. Elle rend des avis lorsqu'elle est saisie par un citoyen qui se voit opposer un refus d'accès, et elle conseille les administrations. Depuis sa création en 1978, l'institution a vu ses missions évoluer à travers le développement du numérique et de l'*open data*. La réutilisation des données publiques, désormais également de sa compétence, soulève de nouveaux enjeux économiques ainsi que sur le plan des libertés publiques.

Cette autorité administrative indépendante est soumise à une augmentation du nombre de ses saisines. En 2021, celles-ci se sont élevées à 8 417 dossiers alors qu'elles étaient relativement stables depuis 2017 – environ 7 000 dossiers – et même en légère baisse en 2019 et 2020, pour des raisons que nous pouvons imaginer. Cette augmentation pose la question de l'appropriation, par les administrations, de la doctrine de la CADA alors même que cette autorité fournit, sur son site internet, des dispositifs d'information qui leur sont destinés : rappel des règles applicables, fiches thématiques selon le type de document concerné – urbanisme, santé, budget, comptes des collectivités territoriales –, simulateur sur le caractère communicable d'un document.

À cet égard, la CADA connaît un phénomène, en expansion, de « requêtes multiples ». Il s'agit de requêtes émanant de journalistes ou d'organisations non gouvernementales (ONG) adressées conjointement à de multiples administrations. Selon son rapport d'activité de 2021, la Commission a reçu l'an dernier seize séries de demandes représentant à elles seules 15 % du total des demandes reçues.

Enfin, lorsque la CADA notifie un avis favorable au demandeur et à l'administration en cause, cette dernière est tenue d'informer la Commission, dans un délai d'un mois, de la suite qu'elle entend donner à cet avis. Or ce taux de réponse, constant depuis plusieurs années, n'est que de 61,5 %. De plus, parmi ces réponses, seules 70 % font part d'une intention de suivre l'avis favorable, même partiellement. Ce taux est en baisse constante depuis cinq ans.

C'est donc une institution bien ancrée dans le paysage institutionnel et juridique français, mais qui connaît un certain nombre de défis.

Pour présider son collège, dont les membres sont nommés par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, le Président de la République envisage de nommer M. Lasserre, qui présente un profil proche de celui de son prédécesseur, celui d'un haut fonctionnaire à forte compétence juridique.

M. Lasserre est en effet conseiller d'État, et il a même été, de mai 2018 à janvier 2022, le vice-président du Conseil d'État, à la suite de Jean-Marc Sauvé. Il y a fait une grande partie de sa carrière, mais il a aussi fait un long passage au Conseil de la concurrence, devenu l'Autorité de la concurrence : de 1998 à 2004 comme membre du collège, puis de 2004 à 2016 comme président de cette Autorité.

M. Lasserre est, depuis février dernier, président de la Commission des participations et des transferts (CPT).

La question qui nous est posée est celle de savoir si le « profil » de M. Lasserre est compatible avec les fonctions de président de la CADA, et l'objet de l'audition de ce jour est de nous en assurer.

Au vu des états de service de M. Lasserre, il me semble indéniable qu'il est suffisamment familier des procédures administratives pour que nous n'ayons pas de doute sur son appréhension de l'objet et des enjeux d'une institution comme la CADA. Reste la question, que certains d'entre vous ne manqueront pas d'évoquer, des poursuites pénales pour harcèlement moral dont il fait l'objet, pour des événements survenus lorsqu'il était président de l'Autorité de la concurrence. La presse s'en est fait l'écho, chacun sait de quoi il s'agit.

Le parquet a demandé le renvoi devant la juridiction pénale de M. Lasserre au début du mois de juillet, non pour infraction directe mais pour complicité. Sur ce point, il me semble qu'il faut que la procédure se poursuive de son côté, sans qu'elle hypothèque à elle seule la candidature de M. Lasserre.

Une fois que la justice aura tranché, il reviendra à M. Lasserre d'en tirer les conséquences, le cas échéant. Toutefois, à mon sens, il serait prématuré de tirer des conclusions définitives de la demande du parquet pour la procédure de nomination qui nous concerne, d'autant que cette affaire date de 2014 et qu'entretemps M. Lasserre a pu occuper utilement des fonctions de vice-président du Conseil d'État sans que cela ait posé de difficultés particulières.

J'ajoute enfin que j'ai reçu, comme nous tous, semble-t-il, un courrier d'un particulier, qui se présente comme étant lanceur d'alerte et plaignant, et nous demande de ne pas voter en faveur de la nomination de M. Lasserre. N'ayant pas la possibilité d'assurer un débat contradictoire sur le sujet, j'é mets par principe les plus grandes réserves à l'égard de ce type de document.

M. Alain Richard. – C'est l'*open bar* de la dénonciation !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir fait état de nos interrogations concernant les procédures dont M. Lasserre fait l'objet. Il en existe en effet une deuxième qui n'a pas donné lieu à une mise en examen. Il s'agit d'une plainte déposée par le vice-président du tribunal administratif de Paris.

Je précise par ailleurs que l'affaire que vous avez mentionnée a entraîné une condamnation de l'État pour faute lourde. Elle n'est donc pas le fruit du délire d'un plaignant quelconque.

La question qui me préoccupe est celle des conséquences éventuelles de cette situation sur l'image de la CADA, qui est une institution respectée. Je ne partage donc pas votre avis à ce sujet.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Je vous propose à présent d'accueillir M. Lasserre.

(M. Lasserre est introduit dans la salle de commission)

Monsieur Lasserre, nous sommes saisis, dans le cadre des dispositions de l'article 13 de la Constitution, de votre candidature, candidat proposée par le Président de la République, pour présider la Commission d'accès aux documents administratifs. Si vous étiez nommé avec l'aval du Parlement, vous prendriez ainsi la succession de M. Jean-Luc Nevache.

Je rappelle que cette nomination ne peut intervenir qu'après audition devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est publique et ouverte à la presse. Elle sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret. Les délégations de vote ne sont pas autorisées et le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale.

En vertu du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés

dans les deux commissions représentait, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

M. Bruno Lasserre, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs. – Comme je le disais ce matin devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, la présente audition constitue un moment important, non seulement pour vérifier que le candidat proposé présente les mérites requis par le poste auquel il se destine, mais aussi pour les candidats eux-mêmes. C'est en effet devant la représentation parlementaire que l'on réfléchit à ses priorités et au mandat qui nous serait confié.

Cette rencontre est d'autant plus importante que le Parlement, et le Sénat en particulier, a joué un rôle fondamental dans l'instauration de la liberté d'accès aux documents administratifs. La loi du 17 juillet 1978 est en effet entièrement d'initiative parlementaire. Elle a été portée et adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, contre l'avis du Gouvernement de l'époque.

Cette loi, conçue et adoptée d'une manière inédite, dessinait de façon généreuse les contours d'une nouvelle transparence. Je salue notamment le travail mené par le sénateur Jacques Thyraud, qui en a été l'un des principaux artisans. Comme il le soulignait lui-même, cette loi marquait l'entrée dans l'ère du contrôle citoyen, qui s'ajoutait aux contrôles hiérarchique et politique, ainsi que l'avènement d'une société fondée sur la considération et la confiance, et non sur le soupçon.

Cette loi nouvelle m'a immédiatement intéressé. J'ai d'ailleurs été rapporteur de la CADA en 1979, puis rapporteur général. C'était un véritable combat. L'administration affirmait en effet qu'elle n'appliquerait pas cette loi, dont elle n'avait pas voulu. Il a donc fallu faire œuvre de pédagogie, surmonter les résistances, ce à quoi j'ai pris beaucoup d'intérêt. J'ai d'ailleurs accepté d'assurer par suppléance la présidence de la CADA en cas d'indisponibilité du président à mon retour au Conseil d'État.

J'y ai laissé un peu de mon cœur et serais très heureux, étant à la retraite depuis janvier, de pouvoir me consacrer de nouveau à cette cause. Tous les espoirs de cette loi n'ont pas été remplis. La transparence a certes fait du chemin, mais le paysage n'est pas parfait. Le seul fait que la CADA statue sur environ 8 500 demandes d'accès non satisfaites et prononce seulement 12 % d'avis défavorables sur les demandes reçues montre l'étendue des progrès à réaliser. Les administrations craignent notamment que les documents demandés ne soient utilisés contre elles. La société de la transparence et de la confiance n'a pas encore été approuvée par tous.

Permettez-moi d'expliquer les priorités qu'il conviendrait de développer à la tête de la CADA si le mandat m'en était confié.

Certains points peuvent tout d'abord être améliorés, qui ne dépendent pas uniquement de la CADA. Il faut notamment développer l'*open data*. L'ouverture des données publiques imposée par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique est loin d'être effective, de nombreuses collectivités n'ayant pas encore engagé ce chantier. L'absence de publication de nombreuses données oblige les citoyens à demander l'accès à des documents qui devraient être en accès libre. De plus, les répertoires des documents détenus par les administrations ne sont pas, pour beaucoup, mis à la disposition du public, ou sont incomplets.

Les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (Prada), chargées d'accompagner les décideurs publics et de servir d'interface avec le public, ne sont en outre pas toujours désignées dans les administrations et les collectivités.

Il y a donc beaucoup à faire. S'ajoutent à cela les délais qui ne sont pas toujours compatibles avec les besoins, marqués par une certaine urgence, de ceux qui souhaitent accéder à tel ou tel document – en cas de scandale sanitaire ou environnemental, par exemple. Aux délais nécessaires pour obtenir une réponse de l'administration concernée, puis requis par la saisine de la CADA en cas de refus s'ajoute en effet le délai de traitement des saisines, qui est de 82 jours en moyenne, encore loin du délai d'un mois fixé par la loi. De remarquables efforts ont néanmoins été fournis pour réduire ce délai, qui était encore de 182 jours en 2020.

Si l'administration ne suit pas l'avis de la CADA, un nouveau combat s'ouvre pour le citoyen concerné qu'il ne peut porter que devant le tribunal administratif.

Il demeure donc un long combat à mener. Des signes positifs sont toutefois à noter. Par la conviction dont elle fait preuve dans ses avis favorables, la CADA arrive souvent à surmonter les obstacles rencontrés par les citoyens. Elle est parvenue ainsi à conduire le Gouvernement à décider d'ouvrir intégralement à la consultation les cahiers citoyens du grand débat national organisé dans le cadre de la crise des gilets jaunes, après le refus opposé à un journaliste souhaitant y accéder. La CADA a en effet jugé irréalisable une anonymisation de l'ensemble des données privées contenues dans ces cahiers, et estimé que la liberté d'informer commandait de faire prévaloir le droit d'accès sur la protection du secret.

Par ailleurs, la demande d'accès aux documents administratifs change de nature. Au départ, les citoyens souhaitaient surtout avoir accès aux dossiers individuels les concernant, dans une approche précontentieuse, pour comprendre certaines décisions qui leur étaient opposées. Or depuis quelques années, le droit à la transparence est utilisé par de nouvelles forces – militants, journalistes, ONG, lanceurs d'alerte, chercheurs – qui utilisent ce droit pour investiguer et contrôler l'action publique, et l'emploient donc d'une façon plus conforme à l'esprit dans lequel il a été construit, à la décision du Conseil constitutionnel d'avril 2020 qui a constitutionnalisé ce droit en tant qu'auxiliaire de la démocratie et de la liberté d'émettre et de recevoir des informations, ainsi qu'à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Inspirée par la jurisprudence européenne et par celle du Conseil d'État, la CADA se trouve poussée à mettre davantage en balance les intérêts en présence dans le traitement de ses saisines. Elle se demande ainsi dans quel but et quel contexte les documents sont demandés, quel est le sens de la démarche, et si celle-ci risque de porter atteinte à des intérêts protégés. Cette mise en balance a été particulièrement manifeste au Conseil d'État même, lorsqu'il a fallu traiter la demande d'un chercheur d'accéder aux archives personnelles du président François Mitterrand relatives aux événements du Rwanda alors que le délai requis pour leur consultation n'était pas écoulé. Le Conseil d'État a jugé que l'intérêt de la recherche devait en l'occurrence primer la protection du secret.

J'en viens aux priorités qui seraient les miennes si j'étais nommé à la tête de la CADA.

Il faut porter la cause de la transparence et faire vivre l'équilibre voulu par le législateur de 1978 dans la société d'aujourd'hui, plus numérique, qui produit davantage de documents. Ma priorité majeure sera donc de faire vivre cet équilibre, y compris en

interprétant, au cas par cas, les secrets protégés par la loi, et en n'hésitant pas, au-delà des avis individuels, à publier des lignes directrices, à guider l'administration, et à faire de la prévention pour réduire autant que possible le nombre de refus d'accès injustifiés.

La deuxième priorité est d'aller plus vite dans le traitement des saisines. La CADA ne rassemble cependant que dix-sept emplois, et dispose d'un budget assez faible, de 1,5 million d'euros. Si l'on peut se réjouir de la faiblesse de ce montant pour la sobriété de la dépense publique, il semble insuffisant compte tenu du nombre de saisines reçues. Une revalorisation des moyens est sans doute nécessaire. Il faudra toutefois explorer tous les moyens d'agir par la prévention des refus d'accès et la pédagogie préalable.

La troisième priorité est d'investir résolument dans le numérique. De nouveaux sujets surgissent en effet, comme l'accès aux codes sources, aux algorithmes et aux programmes informatiques qui commandent de plus en plus les décisions prises par l'administration. La CADA y travaille de plus en plus. Saisie de plusieurs demandes d'accès aux algorithmes du logiciel Parcoursup, elle a ainsi rendu des avis intéressants dans lesquels elle fait prévaloir la nécessité de la transparence, ces éléments commandant les décisions individuelles prises par le logiciel. Toutefois, elle se montre aussi attentive à la protection de la sécurité des systèmes d'information, et s'interroge sur les risques d'utilisation malveillante potentiellement induits par la révélation de telle ou telle faille ou insuffisance.

Je pense qu'il faut toujours préférer la transparence à l'obscurité, et dire la vérité plutôt que de cacher des failles éventuelles. La CADA a d'ailleurs joué un rôle actif pour convaincre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de la nécessité de réparer, au préalable, les failles pour garantir la sûreté du système Parcoursup.

Enfin, une autre priorité est de ne pas rendre uniquement des avis depuis Paris, mais d'animer un réseau territorial. Les administrations et les collectivités doivent désigner des responsables en leur sein, chargés d'accompagner les décideurs publics. Or ce réseau des personnes responsables n'est pas vraiment animé. Elles sont livrées à leur libre arbitre une fois nommées, sans avoir le sentiment d'avoir été formées ni même informées des évolutions de la doctrine de la CADA.

Je compte aller davantage sur le terrain, rencontrer les responsables publics, et animer ce réseau pour faire vivre la loi sur le terrain et faire en sorte que la garantie de l'accès aux documents administratifs soit effective et ressentie comme telle.

Je ne m'étendrai pas sur mon parcours antérieur, que vous connaissez. J'ai servi l'État durant quarante-quatre ans. Je n'ai jamais quitté le service de l'État depuis que j'y suis entré le 1^{er} janvier 1976. J'ai toujours décliné les propositions qui ont pu m'être faites de rejoindre le secteur privé. Je n'ai pas voulu non plus m'engager sur le plan politique, en dépit des propositions que j'ai reçues en ce sens, et ai refusé également d'entrer dans des cabinets ministériels, car j'ai voulu fonder ma carrière sur la compétence, l'indépendance et l'impartialité.

À présent que je dispose de plus de temps, je souhaite m'engager de nouveau en faveur de la cause de la transparence et lui consacrer toute mon énergie et mon expérience, en me tenant prêt, bien sûr, à revenir devant vous pour rendre compte de mon action.

M. Éric Kerrouche. – Nous sommes tous informés de la demande de renvoi devant le tribunal correctionnel dont vous faites l'objet. Il ne nous appartient pas de nous

prononcer sur une démarche de l'autorité judiciaire. Cependant, cette situation ne risque-t-elle pas d'avoir des effets sur l'institution que vous pourriez être amené à présider ?

Par ailleurs, n'est-il pas étonnant, à 68 ans, alors que vous vous trouvez à la retraite après avoir atteint la limite d'âge en vigueur dans la haute fonction publique, de prendre la présidence d'une institution comme la CADA, qui ne dispose pas de limite d'âge ?

M. Alain Richard. – La CADA semble parfois regretter de ne pas disposer de procédure permettant d'accélérer les temps de réponse des administrations. Avez-vous déjà fait le bilan des outils procéduraux dont elle dispose pour surmonter les refus de communication et pensez-vous formuler des propositions de modifications sur ce point ?

Par ailleurs, j'ai découvert récemment la place prise dans la gestion des établissements de l'éducation nationale par un indice de position sociale (IPS), élaboré par des sociologues au sein du ministère et dont il est impossible de connaître la configuration. Cet indice détermine les choix d'attribution de certains moyens, voire d'orientation des élèves. Il est établi à partir de la situation individuelle, intime, de chaque famille. Or lorsque j'ai demandé à l'administration du ministère de l'éducation nationale comment il était fabriqué, on m'a renvoyé vers un article paru dans une revue de sociologie dans lequel l'auteur principal du système justifiait son existence, mais qui ne permettait pas d'en comprendre les modalités de calcul.

Je crois que la CADA a été récemment saisie de cette question, ce qui démontre une certaine détermination à faire de la rétention d'informations du côté du ministère de l'éducation nationale.

M. Jean-Yves Leconte. – Lorsqu'une administration ne se soumet pas à un avis de la CADA, les juridictions administratives traitent, le cas échéant, les demandes de recours. Comment aborderez-vous ce nouveau rôle compte tenu de celui que vous avez assuré au Conseil d'État sur ce même type de dossier ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – S'agissant de la procédure judiciaire en cours, c'est l'image de l'institution qui nous intéresse, non votre situation personnelle. L'instruction se poursuit, néanmoins l'État a été condamné pour faute lourde dans cette affaire. De plus, à l'occasion de l'affaire Mathieu Gallet, en 2018, le Conseil d'État a lié le principe d'exemplarité des dirigeants publics à l'objectif de confiance des administrés, et souligné l'importance des enjeux de déontologie et de moralisation de la vie publique.

Il y a là un point délicat par rapport à la proposition de nomination dont vous faites l'objet, ce type d'affaire pouvant apparaître comme n'ayant pas grande importance, puisqu'elle n'empêche pas un haut fonctionnaire de poursuivre une carrière prestigieuse. Comment vivez-vous cela ? Si vous deviez être condamné, quelle serait votre décision ? Comment rendez-vous cela compatible avec l'exigence que vous avez manifestée sur la qualité de votre service ?

M. Bruno Lasserre. – J'ai présidé l'Autorité de la concurrence pendant douze ans, de 2004 à 2016. Je suis venu à trois reprises devant le Parlement pour défendre le mandat qui m'a été confié par trois Présidents de la République successifs. Il me semble que j'avais alors obtenu l'unanimité, à l'Assemblée nationale comme au Sénat. J'ai beaucoup développé cette institution, en n'hésitant pas à affronter des intérêts puissants. Plusieurs milliards d'euros

de sanctions ont ainsi été prononcés à l'égard d'entreprises pour l'organisation, par exemple, de cartels secrets.

L'affaire que vous évoquez est née de méthodes de management mises en œuvre au sein du service juridique de cette institution, qui dépend du président. Au cours de ma présidence, trois chefs de service juridique se sont succédé. Pendant sept ans, tout s'est bien passé, puis est arrivé le chef de service accusé à titre principal de harcèlement moral, auquel a succédé un troisième chef de service avec lequel tout s'est bien passé.

En septembre 2019, alors que j'étais vice-président du Conseil d'État, j'ai été mis en examen par deux juges d'instruction du tribunal de grande instance de Paris pour complicité de harcèlement moral. On a alors confondu les choses, et il a été dit sur les réseaux sociaux que je harcelais mon personnel. Or personne ne soutient dans ce dossier que j'ai agi de manière malveillante envers qui que ce soit. On ne me reproche pas des agissements caractérisés de harcèlement moral, mais l'on me reproche, en tant que président et dans l'exercice de mes pouvoirs de direction de l'Autorité de la concurrence, de ne pas avoir mis fin plus tôt aux fonctions de la personne mise en cause. Ce n'est pas mon intégrité qui est mise en question, ni le respect des règles des marchés publics – comme dans l'affaire Gallet –, mais la façon dont j'ai présidé cette institution, ainsi que le retard que j'aurais pris, en tant qu'employeur, à mettre fin aux fonctions du chef de service concerné.

Je réfute entièrement cette analyse. J'ai été informé de la situation à la fin du mois de janvier 2013 par le médecin de prévention, après avoir d'ailleurs pris les devants et l'avoir appelé moi-même, sachant qu'il souhaitait me contacter. Il a alors fait état de corrections multiples et inutilement vexatoires pratiquées par ce chef de service. J'ai réuni dès le lendemain le service juridique et les syndicats pour comprendre ce qu'il se passait. Puis a eu lieu, quelques jours plus tard, une réunion du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), au cours de laquelle un audit a été demandé, principe que j'ai soutenu. Cet audit a été conduit par une société extérieure pour permettre aux agents de s'exprimer librement.

Dans les huit jours ayant suivi la remise du rapport de cette société qui faisait état d'un management toxique et disqualifiant, j'ai mis fin aux fonctions du chef de service. La personne concernée par les faits de harcèlement évoqués a ensuite été retrouvée morte à son domicile, quelques mois plus tard. Sa famille réfute le terme de suicide. Cette affaire m'a bouleversé, comme de nombreuses autres personnes au sein de l'institution.

Je réfute énergiquement l'idée même de complicité. Je l'ai d'ailleurs dit, par écrit, aux membres et aux agents du Conseil d'État ainsi qu'aux syndicats et aux présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel. Dès que j'en ai été informé, j'ai fermement condamné les méthodes de management pratiquées, que je n'ai ni mises en place ni demandées. La meilleure preuve du fait que je me suis désolidarisé immédiatement de ces méthodes est que j'ai mis fin aux fonctions du chef de service concerné. Le terme de complicité est donc injuste, inexact, et contraire à la chronologie des faits. Je continuerai à contester fermement cette affirmation.

J'ai quarante-quatre ans de service de l'État à mon actif. Or personne n'affirme que j'ai manqué de respect à qui que ce soit dans toutes les fonctions que j'ai occupées, où je me suis attaché systématiquement à impulser des réformes.

La meilleure preuve du fait que je peux faire face à cette accusation et au risque d'un procès sans entamer ma sérénité et mon indépendance est que, lorsque j'ai pris les devants et annoncé moi-même ma mise en examen, avant que la presse n'en fasse état, j'ai reçu un soutien massif au sein du Conseil d'État.

Il est à noter que, pendant les quatre années de ma vice-présidence, alors que ce dernier a été fortement mobilisé au cours de la crise sanitaire, durant laquelle il a dû examiner de nombreux textes en moins de deux ou trois jours, le baromètre social établi en son sein n'a jamais montré une adhésion aussi forte au management qui y est pratiqué. Une étude extérieure a en effet montré que plus de 90 % de ses membres et agents considéraient que le Conseil d'État avait été bien managé pendant cette période et faisaient preuve de leur adhésion, y compris à mon égard. Nous n'avons jamais autant fait en matière de dialogue social et de signatures d'accords en faveur de l'égalité professionnelle. Je suis fier de ce bilan social.

Je ferai donc face à l'accusation qui m'est présentée, que je conteste, car je la considère comme inexacte, injuste et non conforme aux faits. Je vis cette épreuve comme elle survient, mais j'y ferai face, et cela n'entamera en rien mon énergie ni la confiance que peut placer le public dans un responsable d'autorité administrative.

Si la confiance qui m'est accordée n'a pas été entamée lorsque j'étais vice-président du Conseil d'État, je vois mal comment cette accusation pourrait entamer la confiance accordée à une autorité comme la CADA.

Par ailleurs, la loi ne prévoit effectivement pas de limite d'âge pour la présidence de cette institution. Dites-moi néanmoins si je vous parais diminué ou presque gâteux ! La CADA a été par le passé présidée tant par des personnes à la retraite que par des personnes en activité, et dans les deux cas cela a bien fonctionné. Il me semble difficile de me faire un procès en incapacité au motif que j'ai 68 ans. Je ne suis pas en état de dire que je n'ai pas l'énergie et la santé requises pour porter des ambitions à la tête de cette institution.

Il ne me semble pas souhaitable d'aller plus loin dans les outils dont dispose la CADA, notamment pour lui donner un pouvoir d'injonction forçant l'administration à suivre ses avis. La transparence doit être en effet d'abord l'affaire des administrations. Il est important qu'elles prennent les décisions elles-mêmes. Elles ne doivent pas se défaire sur une autorité indépendante, mais être responsables de la transparence. Or un pouvoir d'injonction donnerait aux avis de la CADA une force obligatoire, et ils seraient alors susceptibles de recours. La CADA devrait donc se défendre devant la juridiction administrative à la place des administrations. Compte tenu des faibles moyens dont elle dispose, je ne crois pas que cela lui rendrait service. Elle doit être en effet un pédagogue, non décider à la place des administrations.

J'en viens à la question relative à l'IPS. Dès lors que le ministère de l'éducation nationale trie des informations pour mesurer la position sociale des familles, ces dernières ont le droit de connaître les méthodes et les algorithmes employés pour ce faire. La règle devrait donc être l'ouverture et la publicité. La CADA s'est d'ailleurs prononcée en ce sens.

Le Conseil d'État est juge suprême s'agissant de la communicabilité des documents administratifs. Sa jurisprudence fournit des orientations en la matière, et inspire d'ailleurs les avis de la CADA. Il n'y a donc pas là, pour moi, de contradiction. Connaître la jurisprudence du Conseil d'État me semble plutôt constituer un avantage.

M. Alain Richard. – La Commission des participations et des transferts, que vous présidez, gère des informations spécifiques couvertes par des protections légales touchant au droit des affaires. Comment prévoyez-vous de recevoir, en tant que président de la CADA, des critiques ou des demandes émanant d'observateurs ou de forces économiques sur une position prise au sein de la CPT ?

M. Bruno Lasserre. – La Commission des participations et des transferts est le nouveau nom donné à la Commission de la privatisation instaurée en 1986 pour évaluer de manière indépendante les actifs cédés par l'État, *via* des participations ou des cessions de gré à gré. Elle rend des avis, qui lient l'administration sur un prix plancher en deçà duquel telle ou telle entreprise ne peut être vendue par l'État ou par une entreprise publique. De nombreuses informations confidentielles lui sont communiquées. Si des demandes d'accès à ces informations étaient présentées, je ne siégerais pas en tant que président de la CADA. De même, je ne siégerais pas en tant que président si le moindre conflit d'intérêts se présentait avec des fonctions que j'aurais occupées par le passé.

M. Hussein Bourgi. – Instruit des faits qui ont été évoqués tout à l'heure, quels outils mettriez-vous en œuvre en tant que président de la CADA pour éviter qu'ils ne se reproduisent ?

M. Bruno Lasserre. – La CADA est une petite institution, où les rapports sont très confiants. Pour avoir présidé de nombreuses institutions, je n'ai jamais eu la réputation d'un tyran. Je crois être assez proche des gens, ma porte est ouverte. J'essaie d'emmener les équipes avec moi pour impulser des réformes. Chaque fois que la République m'a confié un mandat, j'ai d'ailleurs été l'artisan de transformations profondes, et je l'ai toujours fait en association non seulement avec les parties prenantes, mais avec l'ensemble du personnel.

Je crois aux méthodes de management reposant sur la confiance, l'écoute et la simplicité des rapports. Le personnel de la CADA n'a d'ailleurs aucune inquiétude à ce sujet.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Je vous remercie de votre présence et des informations que vous nous avez données.

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

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Bruno Lasserre aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – L'audition de M. Bruno Lasserre étant achevée, nous allons maintenant procéder au vote.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 bis de notre Règlement. En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions de l'Assemblée nationale et du

Sénat représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Bruno Lasserre aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs, simultanément à celui de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 24

Bulletins blancs : 3

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 21

Pour : 10

Contre : 11

Agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le résultat est le suivant :

Nombre de votants : 76

Bulletin blanc : 4

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 72

Seuil des trois cinquièmes : 44

Pour : 42

Contre : 30

La commission donne un avis défavorable à la nomination, par le Président de la République, de M. Bruno Lasserre, aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs.

La réunion, suspendue à 12 h 20, est reprise à 14 h 15.

Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid 19 - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid 19.

EXAMEN DE LA MOTION

Exception d'irrecevabilité

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à la motion n° 70 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 70 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5, 18, 29 rectifié et 61, ainsi qu'à l'amendement n° 57.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5, 18, 29 rectifié et 61, de même qu'à l'amendement n° 57.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis également défavorable à l'amendement n° 39.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous proposons de supprimer les alinéas 4 à 15, car nous ne sommes pas favorables à la prolongation jusqu'au 30 juin 2023 du système d'information SI-DEP.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cet amendement est en effet contraire à l'avis de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.

Après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 37 semble irrecevable en application de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 37 en application de l'article 41 de la Constitution.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 28 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 28 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J’émet un avis défavorable à l’amendement n° 68, mais favorable à l’amendement n° 66. Par ailleurs, je suis défavorable aux amendements identiques n^{os} 7, 30 rectifié, 38 et 62.

M. Alain Richard. – La Haute Autorité de santé (HAS) a une fonction institutionnelle dans le domaine de l’épidémiologie. La nouvelle instance qui remplacera le conseil scientifique sera plus adaptée pour évaluer le mécanisme de contrôle sanitaire des personnes en provenance de l’étranger. Comme nous sommes tous d’accord – pour une fois ! – pour respecter l’avis du Conseil d’État sur le caractère réglementaire de cette instance, il est compliqué de l’introduire dans la loi.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Cela va être un choc, mais nous voterons cet amendement, qui est pertinent.

M. Guy Benarroche. – Mon amendement n° 7 vise à exclure les mineurs de moins de 18 ans de l’exigence de présenter un certificat sanitaire de voyage. La Défenseure des droits a rappelé que les restrictions de liberté doivent s’apprécier en considération de l’âge des personnes, d’autant que les mineurs ne font pas partie des populations à risque de développer une forme grave du covid. Dès lors, pourquoi leur imposer des restrictions d’accès au territoire ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Vous êtes tous d’accord pour accepter le transfert de la mission de la HAS vers la nouvelle structure scientifique dont la composition sera déterminée par décret.

Concernant la question des 12-18 ans, le seul critère que je retiens est celui du risque de contagion, qui est identique entre un adulte et un mineur de 12 à 18 ans. Il ne serait donc pas pertinent de demander un test préalable à l’embarquement aux seuls majeurs, car cela n’a pas de sens médical.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 66. Elle émet un avis défavorable à l’amendement n° 68, de même qu’aux amendements identiques n^{os} 7, 30 rectifié, 38 et 62.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 65, de même qu’à l’amendement n° 55, sous réserve de rectification. L’amendement n° 65 prévoit la possibilité de recourir au certificat sanitaire de voyage pour les déplacements depuis les territoires ultramarins en cas d’apparition d’un variant préoccupant, ainsi que la consultation de l’exécutif et des parlementaires de la collectivité concernée avant toute application du dispositif.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je rectifierai mon amendement pour le rendre identique à celui de mon collègue.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 65, de même qu’à l’amendement n° 55, sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 40 et 19, ainsi qu’aux amendements identiques n^{os} 6, 36, 54, 56 et 67.

M. Jean-Pierre Sueur. – N’est-il vraiment pas possible de réintroduire soit le résultat négatif de l’examen de dépistage virologique, soit un justificatif du statut vaccinal, soit un certificat de rétablissement ? Telle était pourtant au départ votre position. Nous craignons que cela ne pose problème dans l’application de la loi.

M. Philippe Bonnacarrère. – Notre position a évolué, à l’image de celle du rapporteur.

Pendant deux ans, nous avons défendu le triptyque : justificatif du statut vaccinal, certificat de rétablissement ou résultat d’un test négatif. Même si le passe sanitaire n’est plus en vigueur, nos concitoyens ont toujours en tête ce triptyque. Si nous considérons aujourd’hui que seul un test négatif sera valable, je crains que nous ne prenions collectivement une responsabilité politique déraisonnable. Nos concitoyens pourraient en déduire que la vaccination n’a pas la même valeur que le fait de justifier d’un test négatif, ce qui mettrait à mal notre politique d’incitation à la vaccination pour des raisons de santé publique. Qui plus est, cela est de nature à renforcer la conviction de certains que le certificat de vaccination ne présente pas d’intérêt.

En l’état, je vous le dis de manière très directe, monsieur le président, monsieur le rapporteur, nous ne pourrions pas vous suivre en séance publique. La vivacité de la réaction de nos collègues socialistes hier matin nous a incités à débattre de ce sujet lors de notre réunion de groupe et nous a conduits à présenter un amendement.

M. Alain Richard. – Si nous voulons que le texte aboutisse, cela suppose que nous suivions la position du rapporteur. Au regard de la composition de l’Assemblée nationale, c’est la méfiance à l’égard de l’obligation vaccinale qui met en balance le vote de ce texte. Surtout, sur le plan sanitaire, c’est le résultat d’un examen de dépistage virologique qui est pertinent. Même si l’on est vacciné, on peut être porteur du virus. Je défendrai, par esprit confraternel, un amendement visant à rétablir le justificatif de statut vaccinal. Mais si nous voulons que le texte soit adopté *in fine*, il faudra sans doute le retirer.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Pour dire les choses simplement, le Sénat était favorable au vaccin. Il est donc curieux de défendre cette position, sachant que le conseil scientifique a de nouveau plaidé en faveur du vaccin. Ne devrions-nous pas maintenir à ce stade le justificatif de statut vaccinal afin de ne pas nous déjuger en quelque sorte, quitte à ce que cette question fasse l’objet de négociations lors de la commission mixte paritaire (CMP) ? En effet, nous l’avons bien compris, si nous voulons que le texte aboutisse – et tel est mon souhait –, une majorité ne pourra se constituer à l’Assemblée nationale que si le groupe LR l’approuve.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je serai plus radical. Alain Richard a eu le mérite de parler vrai, et je l’en remercie. Nous sommes un certain nombre à avoir défendu le passe vaccinal contre vents et marées. Ce matin, nous avons été saisis en conseil de questure d’une demande de protection fonctionnelle de collègues sénateurs qui, outre-mer, ont défendu le vaccin, demande à laquelle nous avons évidemment accédé. Or nous allons renoncer au justificatif de statut vaccinal pour la seule raison de faire voter un texte, dans les conditions que nous savons. Si le prix à payer est de flatter un certain nombre d’antivax dans un groupe de l’Assemblée nationale, cela pose un véritable problème de fond.

M. Guy Benarroche. – Je partage la plupart des analyses de mes collègues. Aucune stratégie politique ne justifie que l'on sème la confusion auprès des Français qui se sont fait vacciner. Comment organiser une nouvelle campagne de rappel de vaccination si l'on dit dans le même temps que le vaccin présente moins d'intérêt qu'un test ?

Par ailleurs, ces tests obligatoires pour voyager sont, la plupart du temps, payants. Doit-on introduire une discrimination par le prix du test ? Je n'en suis pas certain.

Enfin, vous excluez aussi le certificat de rétablissement. Mais pour quelles raisons ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – « Ce n'est pas la girouette qui tourne, c'est le vent », disait Edgar Faure. Monsieur Sueur, je mesure chaque jour un peu mieux la différence entre radicalité et radicalisme.

Il y a un an, lorsque l'on était vacciné, on avait 80 à 90 % de chances de ne pas être infecté. Aujourd'hui, quand on est vacciné, on a environ 30 % de chances de ne pas être infecté. Ce n'est pas moi qui ai changé, c'est le virus. Et ce changement implique que le vaccin n'élimine les risques de contagiosité que dans un cas sur trois. De plus, toutes les personnes vaccinées qui ont été malades mais qui peuvent se procurer un certificat de rétablissement ne sont nullement immunisées contre tout risque de contamination, ni celui de devenir elles-mêmes contagieuses.

En effet, j'ai modifié hier une disposition prévoyant la possibilité de produire un certificat de rétablissement, un justificatif de statut vaccinal à jour ou le résultat négatif d'un test, une disposition que vous avez approuvée. Mais dès lors qu'il s'agit de faire face à l'émergence, dans un pays lointain, d'un variant très dangereux dont on peut présumer que la vaccination ne sera pas une barrière efficace contre la contamination et le risque de contagiosité, j'estime que la seule mesure efficace de protection aux frontières est la preuve de la non-contamination par le test négatif.

Pour ma part, je ne fais pas de politique, contrairement à certains. Je m'appuie sur des arguments purement médicaux. Je vous le dis, si émerge un variant extrêmement contagieux, le moyen de protection le plus efficace est le test négatif.

Savez-vous pourquoi nous avons prévu trois possibilités, alors que le test négatif était médicalement justifié ? Simplement parce que le dépistage virologique est beaucoup plus pénible. Si j'étais démagogue et si je faisais de la politique, je proposerais aux voyageurs du Sri Lanka, du Sénégal ou du Guatemala de présenter un justificatif de vaccination plutôt que de subir un test aussi invasif.

Il y a là deux points de vue : l'un fait d'une mesure d'exception une véritable passoire, le vôtre, tandis que l'autre fait d'une mesure d'exception une mesure potentiellement efficace, le mien.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – La méthode que j'ai proposée ne vous agréée pas ?...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous sommes au stade où nous exprimons des convictions ; il conviendra ensuite de rapprocher les points de vue entre les députés et les sénateurs lors de la CMP – j'ai une certaine pratique en la matière.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 40 et 19, de même qu'aux amendements identiques n^{os} 6, 36, 54, 56 et 67.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 31 et 64 : je suis contre le fait de prévoir un test à l'arrivée sur le territoire national, c'est bien trop tard.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Notre amendement est un amendement d'appel. Depuis deux ans, les Français de l'étranger rencontrent des difficultés pour se rendre sur notre territoire. Que prévoyez-vous ?

M. François-Noël Buffet, président. – Le ministre pourra vous répondre sur ce point en séance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 31 et 64.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 41.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il s'agit d'un amendement de repli. Ne pourrait-on pas prévoir une liste de pays où le certificat de voyage ne s'applique pas ? Ce n'est pas la même chose si l'on vient de Belgique, du Sri Lanka ou de Madagascar, par exemple ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Comment savoir où pourrait émerger un nouveau variant ? Il est impossible de dresser une liste de pays préalablement à la mise en œuvre de cette mesure.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Mais lorsque le virus est apparu, les pays étaient classés en zones rouge, orange et verte par le Quai d'Orsay.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pour des raisons médicales. Et cette liste est toujours d'actualité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 41, de même qu'aux amendements n^{os} 51, 53 et 15.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis également défavorable à l'amendement n^o 42.

M. Jean-Pierre Sueur. – La notion de « saturation du système de santé » est tout à fait imprécise. Un certain nombre d'hôpitaux, y compris dans la métropole, sont déjà saturés aujourd'hui. C'est pourquoi nous proposons la formulation suivante : « en cas d'apparition et de circulation d'un nouveau variant de la covid-19 susceptible de constituer une menace sanitaire grave. »

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce sont les responsables de ces collectivités ou les parlementaires qui représentent ces dernières qui ont exprimé la mise en place de ces mesures. Un hôpital est saturé lorsqu'aucun lit n'est disponible et que les services de réanimation et des urgences sont submergés. Si cela se produit dans la métropole, il est possible de faire des évacuations sanitaires, mais pas outre-mer. Aussi, il est essentiel de maintenir ce critère qui permet d'ailleurs d'éviter d'accorder les pleins pouvoirs au Gouvernement.

Aussi, je vous demande à tout le moins, mes chers collègues, de bien vouloir retirer votre amendement n° 42, car son adoption mettrait en péril le dispositif que nous avons adopté hier en commission.

En revanche, je suis favorable à l'amendement n° 43 visant à faciliter la consultation des exécutifs des collectivités concernées.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Non, nous ne retirerons pas l'amendement n° 42.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 43.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 58.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable aux amendements n°s 45 et 44.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 45 et 44.

Après l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 21 apparaît irrecevable en application de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 21 en application de l'article 41 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n°s 63 et 69 sont contraires à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 63 et 69.

Article 2 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 52 et 60.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 52 et 60, de même qu'aux amendements n°s 1 rectifié, 35 et 16.

Article 3

L'amendement n° 17 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 10.

Après l'article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 23, de même qu'à l'amendement n° 8.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 23 et 8.

L'amendement n° 11 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 47 rectifié.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Pourquoi ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il est contraire à la position de la commission.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il ne vous aura pas échappé que vous avez accepté des rapports dans ce texte.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'ai restreint le nombre de rapports prévus dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Mais vous ne les avez pas supprimés !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis toujours hostile au vote de rapports qui comportent des injonctions au Gouvernement, que la Constitution ne nous permet pas de faire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47 rectifié.

Les amendements n^{os} 9, 13 et 48 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Pourquoi l'article 45 s'applique-t-il à l'amendement n° 48 ? C'est une chose que de dire que le Sénat est contre les rapports, mais c'en est une autre que de refuser un amendement reprenant les recommandations de la mission d'information portant sur le covid-19.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pour me prononcer sur cette irrecevabilité, je regarde si l'objet du rapport est conforme au périmètre retenu.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il l'est.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Non. Il ne s'agit pas d'une disposition relative aux systèmes d'information ni aux mesures contraignantes visant à lutter contre l'épidémie de la covid-19. Or c'est ce périmètre qui a été adopté hier par la commission. Mais si vous préférez, je peux invoquer l'article de la Constitution qui n'autorise pas le Parlement à faire des injonctions au Gouvernement...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous avons pris un soin particulier à rédiger cet amendement de manière à ce qu'il entre dans le périmètre défini. Vous avez souhaité parler de la notion de contrainte. Nous demandons que le rapport élabore des

recommandations visant à imposer des standards à respecter pour accueillir du public ; cette disposition entre donc bien dans le périmètre.

M. Jean-Pierre Sueur. – Faisons preuve de modération. L'application de l'article 45 est à géométrie variable, monsieur le rapporteur, je persiste à le dire. Vous avez estimé que la disposition concernant la réintégration des infirmiers entrain dans le périmètre retenu, même si je ne comprends toujours pas pour quelle raison, tandis que celle que nous proposons y serait contraire.

L'amendement n° 12 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n 24.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 25 est satisfait par le droit en vigueur. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 25 et, à défaut, y sera défavorable.

Les amendements n^{os} 26, 46 et 49 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 59.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

L'amendement n° 14 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Intitulé du projet de loi

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 50 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je m'étonne que le libellé du texte n'ait pas été modifié dans la version qui nous est soumise...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens à saluer la modération dont a fait preuve le Gouvernement dans la rédaction du libellé du titre. M. le rapporteur a fait preuve d'une radicalité qui peut paraître excessive quand on voit le contenu du texte.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
M. RAVIER	70	Défavorable
Article 1^{er}		
M. BENARROCHE	5	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MULLER-BRONN	18 rect.	Défavorable
Mme NOËL	29 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	61	Défavorable
Mme ASSASSI	57	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	39	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme MULLER-BRONN	37 rect.	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 2		
Mme NOËL	28 rect.	Défavorable
M. RICHARD	68	Défavorable
M. RICHARD	66	Favorable
M. BENARROCHE	7	Défavorable
Mme NOËL	30 rect.	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	38 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	62	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	65	Favorable
M. BONNECARRÈRE	55	Favorable si rectifié
M. LECONTE	40	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	19 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	6	Défavorable
M. CHASSEING	36	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	54	Défavorable
M. REQUIER	56	Défavorable
M. RICHARD	67	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	31	Défavorable
Mme ASSASSI	64	Défavorable
M. CHANTREL	41	Défavorable
M. CHASSEING	51	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GUILLOTIN	53	Défavorable
M. CADIC	15	Défavorable
M. LUREL	42	Défavorable
M. LUREL	43	Favorable
Mme ASSASSI	58	Défavorable
Mme CONCONNE	45	Favorable
Mme CONCONNE	44	Favorable
Articles additionnels après l'article 2		
Mme MULLER-BRONN	21 rect.	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
M. MOILLER	2 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme ASSASSI	63 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	69	Défavorable
Article 2 bis		
Mme GUILLOTIN	52	Défavorable
Mme ASSASSI	60 rect.	Défavorable
Mme NOËL	1 rect.	Défavorable
M. LUREL	35 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	16	Défavorable
Article 3		
M. Loïc HERVÉ	17	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	10	Favorable
Articles additionnels après l'article 3		
Mme MULLER-BRONN	23 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	8	Défavorable
M. BENARROCHE	11	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme CONWAY-MOURET	47 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	9	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BENARROCHE	13	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. JOMIER	48	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	12	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme MULLER-BRONN	24	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	25 rect.	Demande de retrait
Mme MULLER-BRONN	26 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PRÉVILLE	46	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. JOMIER	49	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ASSASSI	59	Défavorable
M. BENARROCHE	14	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Intitulé du projet de loi		
M. SUEUR	50	Défavorable

La réunion est close à 14 h 50.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 19 juillet 2022

- Présidence de M. Sacha Houlié, député, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne

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 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne s'est réunie à l'Assemblée nationale le 19 juillet 2022.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Sacha Houlié, député, président, M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, M. Benjamin Haddad, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale ; Mme Nathalie Goulet, sénateur, rapporteur 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, déposée le 11 janvier sur le bureau de l'Assemblée nationale par notre ancienne collègue Aude Bono-Vandorme, qui était également la rapporteure du texte en première lecture, et par les membres du groupe La République en marche de la XV^e législature, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 16 février, avant la suspension de nos travaux ; le Sénat l'a ensuite adoptée le 12 juillet.

La proposition de loi comporte un article unique, sur lequel les deux assemblées ont largement convergé. Il nous reste à trouver des rédactions communes pour certains alinéas.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur pour le Sénat. – Je remplace notre collègue André Reichardt, à qui je souhaite un prompt rétablissement, ainsi qu'à notre collègue député Didier Paris, également empêché.

Cette proposition de loi est technique et la marge de manœuvre laissée par le règlement européen est assez étroite et définie par ce texte. Sur le fond, cette proposition de loi fait plutôt consensus, mais il reste des ajustements à opérer sur quelques points.

La nouvelle procédure d'injonction de retrait devrait permettre de mieux lutter contre la diffusion de contenus à caractère terroriste sur internet au sein de l'Union européenne, et je me réjouis que nous soyons parvenus à un accord qui conserve les avancées du Sénat.

Les autorités compétentes désignées sont celles qui ont déjà l'expérience des procédures de retrait en application de l'article 6-1 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN). Le suppléant pourra exercer sa mission auprès de la personnalité qualifiée de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) quel que soit le fondement juridique de la procédure. Enfin, et surtout, toutes les injonctions de retrait seront transmises à la personnalité qualifiée, qui pourra superviser l'ensemble des demandes de retrait concernant des contenus terroristes et saisir le président du tribunal administratif d'une injonction de retrait nationale si celle-ci s'avérait non conforme.

Le point sur lequel nous avons encore des divergences était la procédure de recours contre les décisions du président du tribunal administratif. Nous avons souhaité que ces décisions, prises dans l'urgence, dans un délai de soixante-douze heures, ne retrouvent pas le cours normal des appels devant les cours administratives d'appel, dont le délai moyen de traitement s'élève à dix mois. C'est la raison pour laquelle le Sénat avait envisagé un appel direct devant le Conseil d'État dans un délai très réduit, afin d'aboutir rapidement à une décision définitive permettant, le cas échéant, le rétablissement du contenu supprimé.

Dans un esprit de compromis, nous avons accepté de renoncer à cette procédure dérogatoire et de redonner compétence à la cour administrative d'appel, à condition toutefois que les délais soient brefs. Nous proposons ainsi un délai de dix jours pour faire appel et un délai maximum d'un mois pour trancher le contentieux – bien que cela paraisse long, ce serait, nous dit-on, le délai requis pour faire respecter le principe du contradictoire.

Serait explicitement rappelée, par ailleurs, l'existence des procédures de référé-suspension et de référé-liberté, ce dernier référé permettant d'obtenir une décision très rapide en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression, à laquelle nous sommes tous attachés.

Le reste des modifications proposées est davantage d'ordre légistique, à l'exception du remplacement du recours en réformation par un recours plus classique en annulation. En effet, les juridictions administratives ne s'estiment pas compétentes pour prendre des décisions à la place de la personnalité qualifiée de l'ARCOM ou de l'ARCOM elle-même.

Voilà les termes de l'accord qu'avec Benjamin Haddad, nous vous proposons pour permettre la mise en application du règlement européen du 29 avril 2021.

M. Benjamin Haddad, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je souhaite aussi un prompt rétablissement à nos collègues Didier Paris et André Reichardt, que je remercie pour tout leur travail sur ce texte.

Nous avons l'honneur de participer à la première commission mixte paritaire (CMP) de la XVI^e législature. J'espère que l'issue favorable de cette CMP sera de bon augure pour les suivantes – elles furent souvent conclusives, et c'est heureux, durant la précédente législature.

La proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne a été déposée sous la précédente législature par la députée Bono-Vandorme, dont je souhaite saluer le travail et l'engagement en la matière.

Ce texte, sous l'impulsion d'un droit européen de plus en plus protecteur, a pour ambition de mieux lutter contre la propagation des contenus à caractère terroriste. Il décline, pour y parvenir, le dispositif européen de retrait ou de blocage de tels contenus dans l'heure – la fameuse *golden hour* – qui est prévu par le règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, entré en vigueur le 7 juin dernier.

Les fournisseurs de services d'hébergement et de contenus sont ainsi contraints de retirer ou de bloquer dans les soixante minutes les contenus faisant l'objet d'une injonction émise par les autorités des États membres, tout en bénéficiant de garanties solides contre les atteintes à la liberté de communication.

Après son passage à l'Assemblée nationale, où il avait été enrichi par notre commission des lois, le texte a été modifié par le Sénat, en commission à l'initiative de son rapporteur, André Reichardt, et en séance publique par deux amendements du Gouvernement.

Ces ajouts n'avaient pas vocation à modifier en profondeur ce texte, dont nous partageons tous l'objectif, mais à contribuer à l'améliorer, notamment sous l'angle de l'intelligibilité du dispositif. Je m'en réjouis, car la clarté, en particulier s'agissant de dispositions techniques qui sont parfois complexes, est un gage essentiel de qualité de la loi.

À l'issue de l'examen de la proposition de loi par nos deux chambres, les divergences étaient minimales. Seule une difficulté persistait, au sujet des modalités d'appel des décisions de blocage ou de retrait des contenus, après un premier examen au fond par le juge administratif.

Alors que le Sénat souhaitait initialement confier cette prérogative au Conseil d'État, statuant dans un délai de soixante-douze heures, nos travaux communs ont abouti à une solution alternative permettant d'éviter la multiplication des voies d'exception. L'appel, dans la rédaction qui vous est soumise, sera formé auprès des cours administratives d'appel. La durée qui leur sera laissée pour statuer sera néanmoins aménagée, puisqu'elles devront rendre une décision dans un délai d'un mois.

Nous avons également souhaité rappeler dans la proposition de loi que le recours au référé-liberté demeurera possible dans les conditions de droit commun pour les fournisseurs de services d'hébergement et les fournisseurs de contenus.

Je tiens à remercier le rapporteur de la commission des lois du Sénat, André Reichardt, pour son écoute et sa disponibilité, qui ont permis d'aboutir à un compromis.

Cette proposition de loi, renforcée lors de son examen par le Parlement, tend à instaurer un dispositif à la fois efficace et proportionné, respectueux des libertés individuelles et du droit européen. J'espère que le texte que nous vous proposons recueillera massivement vos suffrages.

Mme Élisabeth Martin, députée. – Les membres du groupe La France insoumise-Nouvelle Union populaire, écologique et sociale de l'Assemblée nationale ne sont pas, d'une manière générale, favorables à cette proposition de loi.

Nous nous interrogeons, tout d'abord, sur l'efficacité et l'applicabilité du texte, compte tenu, en particulier, des délais imposés aux hébergeurs de contenus.

Par ailleurs, la proposition de loi confère à ces derniers une responsabilité qui nous paraît très grande et difficile à exercer : ils devront juger seuls du caractère terroriste des troubles à l'ordre public susceptibles d'exister et ils pourront faire l'objet de peines d'emprisonnement.

Plus encore, l'absence du juge judiciaire dans cette procédure d'exception ne nous paraît pas très démocratique et pourrait conduire à des difficultés ou à des décisions qui ne seraient pas de bon aloi.

Les modifications souhaitées par le Sénat ne changent pas, cela a été dit, la nature du texte. Elles permettent peut-être de donner un tout petit peu plus de temps, ce qui est en soi bienvenu, mais ne règlent pas les problèmes de fond que pose la rédaction de la proposition de loi.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Article unique

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

La réunion est close à 14 h 15.

Mercredi 20 juillet 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 se réunit au Sénat le mercredi 20 juillet 2022.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Coquerel, député, vice-président, de M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Jean-René Cazeneuve, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Je veux d'abord dire le plaisir que nous avons toujours à rencontrer de nouveaux parlementaires lors des commissions mixtes paritaires (CMP) et à les accueillir pour la première fois dans la salle de la commission des finances du Sénat. Je salue également nos collègues députés plus expérimentés.

En application de l'article 45 de la Constitution, nous voici réunis en commission mixte paritaire afin de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 restant en discussion.

Le Sénat a marqué son mécontentement quant au report du dépôt du projet de loi. Si celui-ci est traditionnel lors des années d'élections, il a été particulièrement important cette année. C'est d'autant plus regrettable que la majorité gouvernementale n'a pas changé depuis la fin du mois d'avril. En disposant des documents au mois de juin, nous aurions pu travailler dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) révisée – le rapporteur général du Sénat et moi-même l'avions approuvée, même si toutes ses dispositions ne nous paraissaient pas d'une utilité parfaite –, c'est-à-dire en nous donnant du temps pour analyser les choses. Au lieu de cela, nous avons eu une demi-journée... Nous espérons sincèrement que c'est la dernière fois que les choses se passent ainsi.

Le projet de loi initial comportait 8 articles, dont l'article liminaire, tandis que le texte adopté par l'Assemblée nationale en comptait 9. Le Sénat l'a, quant à lui, rejeté. Tous les articles restent, par conséquent, en discussion.

Dans ces conditions, nos rapporteurs devraient pouvoir nous dire rapidement s'il est envisageable de parvenir à un accord...

M. Éric Coquerel, député, vice-président. – Je suis très heureux de participer à cette première CMP depuis le début de la législature. Je remercie le Sénat de son accueil.

Je partage votre préoccupation concernant la LOLF et la question du respect des délais.

Nous aurons l'occasion de nous retrouver prochainement, au début du mois d'août, pour la CMP sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022, pour laquelle nous vous accueillerons à l'Assemblée nationale, conformément à la règle de l'alternance entre nos deux assemblées.

Je laisse la parole à nos rapporteurs respectifs. Je pense que nous serons rapidement fixés sur la possibilité d'un accord...

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Je m'associe aux mots de bienvenue du président.

Le résultat des votes est sans appel.

Je ne reviendrai pas sur les conditions dans lesquelles le texte nous a été transmis. Je veux dire quelques mots sur les raisons qui nous ont conduits à le rejeter, malgré de bons résultats économiques, même si nos performances sont plutôt moins bonnes que ce que dit le Gouvernement et, en tout état de cause, moins bonnes que celles de nos partenaires européens.

Ce rattrapage économique a eu un coût par ailleurs : celui de la dégradation significative des comptes publics. Je ne rappellerai pas les chiffres : nous les avons tous en tête.

Rétrospectivement, on peut observer que l'année 2021 a préfiguré un certain nombre des chocs économiques que nous subissons en 2022 : choc d'approvisionnement en matières premières, choc sur l'évolution des prix, choc sur les marges des entreprises et choc sur le coût de financement de la dette.

Dans ce contexte, la situation de nos finances publiques est la suivante. Les recettes publiques ont été sous-évaluées lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin de gestion 2021. On évoque aujourd'hui une « manne » de 30 milliards d'euros supplémentaires, mais la prévision de croissance du Gouvernement pour 2021 était de 6,25 %, quand on savait que, mécaniquement, elle s'établirait à au moins 6,6 %. Si les dépenses publiques sont inférieures de 10 milliards d'euros à la prévision retenue dans le PLFR de fin de gestion, leur montant nous éloigne encore fortement des objectifs inscrits en loi de programmation des finances publiques.

Notre déficit est principalement supporté par l'État, tandis que les collectivités locales parviennent quasiment à l'équilibre et que les administrations de sécurité sociale ont divisé leur déficit par plus de deux. Quant à notre endettement public, il reste à un niveau très élevé en comparaison européenne, puisqu'il est de plus de 40 points supérieur à celui de l'Allemagne.

S'agissant du budget de l'État, je rappellerai juste que le déficit s'établissait, en 2021, à plus de 170 milliards d'euros.

Au total, le surcroît de dépenses entre 2019 et 2021 est plus de trois fois supérieur aux sommes qui avaient été mises en œuvre lors de la crise financière de 2008 à 2010.

Enfin, nous déplorons le montant très élevé des reports de crédits : ils se sont élevés à plus de 36 milliards d'euros de 2020 sur 2021, alors que, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le montant des crédits reportés chaque année avait toujours été inférieur à 3,8 milliards d'euros.

Convenez qu'il soit difficile, dans ces conditions, de considérer qu'il y a là « bonne gestion »... Je regrette que le Gouvernement s'exonère des règles de la loi organique - je pense notamment aux principes de spécialité et d'annualité -, tout en appelant à la rigueur des comptes.

Au regard de ces constats, le Sénat n'a pas adopté le présent projet de loi de règlement. Par ailleurs, je rappelle qu'il n'avait pas voté le projet de loi de finances initiale pour 2021, qu'un certain nombre de libertés ont été prises au cours de l'année par rapport aux objectifs et que nous avons également exprimé notre forte opposition au versement d'une indemnité inflation lors du second projet de loi de finances rectificative pour 2021, opposition qui avait été balayée d'un revers de main à l'Assemblée nationale.

Notre rejet du projet de loi de règlement a été massif : seule une cinquantaine de sénateurs l'ont voté. Je dois cependant dire, par honnêteté, que les raisons de ce rejet ont été diverses.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Monsieur le rapporteur pour le Sénat, je partage votre constat sur la dégradation des comptes publics en 2021. Chacun en connaît les causes principales : une pandémie, qui a coûté cher en crédits d'urgence ; un plan de relance substantiel, pour lequel l'année 2021 a été la première année de plein décaissement ; un début d'envolée des prix, qui a conduit à de premières mesures de protection des Français ; une mise en œuvre des lois de programmation fidèle au vote des parlementaires.

Je vous trouve un peu sévère, car le rebond de notre économie a été bien meilleur que dans la majorité des autres pays. Nous faisons partie des pays qui s'en sortent le mieux par rapport à 2019.

Tous les choix budgétaires que j'ai évoqués étaient justifiés selon moi. Je rencontre peu de parlementaires qui estiment qu'il n'aurait pas fallu prendre telle ou telle mesure... Je crois qu'il y a au contraire une certaine unanimité sur les dispositions qui ont été prises pour essayer de préserver notre économie et nos concitoyens dans la crise.

Vous avez parfaitement raison, les collectivités territoriales ont très bien passé cette crise. Il faut dire que nous avons mis les moyens pour les soutenir ! Elles terminent l'année 2021 très correctement.

L'année 2021 est une année hors norme. Par définition, on ne peut pas demander à cet exercice d'être le reflet d'une politique budgétaire de rétablissement des finances publiques, que j'appelle moi aussi de mes vœux.

Vous avez fait valoir les pratiques budgétaires, comme celle des reports massifs, qui atténuent la portée de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement. Je la regrette également, mais il faut reconnaître qu'il s'est passé, en 2020 et 2021, un certain nombre d'événements qu'il était très délicat de prévoir à l'avance.

Le texte qui nous est soumis se borne à prendre acte des résultats comptables de l'année 2021. Ne nous trompons pas d'exercice : il ne s'agit en aucune manière d'approuver la gestion du Gouvernement. Il faut remonter au milieu du XIX^e siècle pour trouver une loi de règlement qui n'ait pas été adoptée...

En outre, je ne crois pas qu'il soit de bonne pratique de priver le pays et son administration, face aux observateurs et investisseurs internationaux, du texte qui grave ces résultats dans le marbre législatif.

L'Assemblée nationale a voté ce texte ; le Sénat l'a rejeté. Chacun l'a compris, nous ne nous mettrons pas d'accord. Je vous propose d'en prendre acte sans délai supplémentaire.

Au demeurant, il est arrivé, dans les années passées, que le Sénat rejette le projet de loi de règlement sans que cela empêche des CMP conclusives sur les PLFR durant l'été... C'est une note d'espoir pour notre prochaine rencontre !

Mme Isabelle Briquet. – Si le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain n'a pas voté le projet de loi, c'est pour des motivations différentes de celles qu'a exprimées le rapporteur pour le Sénat. Nous avons pu développer les raisons de notre rejet lors de l'examen du texte en séance publique.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Reconnaissons au rapporteur pour le Sénat de l’avoir précisé.

La commission mixte paritaire constate qu’elle ne peut parvenir à l’adoption d’un texte commun sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2021.

La réunion est close à 17 h 45.

Jeudi 21 juillet 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19

Conformément au deuxième alinéa de l’article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d’élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 se réunit au Sénat le jeudi 21 juillet 2022.

Elle procède tout d’abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de M. Sacha Houlié, député, vice-président, de Mme Caroline Abadie, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale, et de M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l’examen des dispositions restant en discussion.

M. François-Noël Buffet, président. – Je souhaite la bienvenue, à l’occasion de cette commission mixte paritaire (CMP), aux députés nouvellement élus qui ne sont jamais venus au Sénat et laisse immédiatement la parole à nos deux rapporteurs pour nous présenter leurs travaux.

Mme Caroline Abadie, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Quelle que soit l’issue de cette réunion, nous savons d’ores et déjà que nous sortirons dès le 1^{er} août prochain des régimes d’exception mis en œuvre pour lutter contre l’épidémie de covid-19. Ensemble, députés et sénateurs, presque main dans la main, nous avons pris utilement les mesures qui s’imposaient pour protéger les Français – un grand nombre de CMP ont été conclusives, sous l’œil vigilant de Philippe Bas.

Si nous pouvons être fiers de notre travail de législateur, nous pouvons nous réjouir que les Français retrouvent à la fin de ce mois un régime de pleine liberté, ainsi que nous nous y étions engagés. Néanmoins, nous le savons tous, le virus n’a pas disparu et nous impose de maintenir deux outils indispensables à leur protection et à la lutte contre la circulation épidémique. Je me félicite que le Sénat ait souscrit à cette analyse en adoptant des

dispositifs pertinents et équilibrés aux articles 1^{er} et 2, adoptés en commission et maintenus en séance publique.

Je partage pleinement votre volonté de renforcer les garanties qui encadreront les prérogatives que nous accordons au Gouvernement. À cet égard, nous avons co-construit à l'Assemblée nationale des amendements avec les oppositions sur plusieurs points : la date d'échéance de ces outils, mais aussi l'inscription dans la loi du comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires, la consultation des exécutifs locaux et des parlementaires d'outre-mer sur la mise en œuvre du certificat sanitaire applicable aux déplacements extra-hexagonaux et, enfin, un dispositif d'information renforcée du Parlement pendant toute cette période.

Je me réjouis également que la question, très discutée dans nos deux chambres, de la suspension des personnels soignants non vaccinés ait été résolue grâce à l'article 2 *bis* introduit par la commission des lois du Sénat. J'avais souligné l'importance de ce sujet auprès du ministre de la santé et de la prévention. Le dispositif flexible que vous proposez est susceptible de répondre à l'enjeu.

Un accord semble à notre portée. Je tiens à remercier Philippe Bas pour les échanges de grande qualité que nous avons eus. Je lui ai indiqué le point sur lequel il importait de poursuivre notre travail – je crois qu'il m'a prêté une oreille attentive –, je veux parler de l'application, au-delà d'un mois, du certificat sanitaire applicable aux frontières nationales.

Pour conclure, je veux insister sur la nécessité de rappeler à nos concitoyens qu'il sera essentiel de poursuivre les consignes sanitaires et d'avoir un schéma vaccinal complet.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénatrice. – N'est-ce pas un peu contradictoire avec ce que vous proposez ?...

Mme Caroline Abadie, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – J'entends parfaitement les arguments scientifiques avancés par le rapporteur du Sénat pour ne pas retenir le certificat de vaccination comme document exigé pour les contrôles aux frontières – il s'agit néanmoins d'une évolution importante dans notre approche de la gestion de l'épidémie –, mais, quoi qu'il en soit, la vaccination, même après le 1^{er} août, continuera de protéger des formes graves du virus, et elle seule permettra d'éviter la saturation de notre système de santé.

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – Je tiens à remercier très sincèrement Caroline Abadie, qui énonce clairement ses positions, sans arrière-pensées, ce qui nous a permis de travailler dans de bonnes conditions. Comme disait Jacques Barrot, on ne fait pas de bonne politique sans bonne technique – c'est une règle fondamentale. Nous avons pu circonscrire de la manière la plus claire possible les points de vue éventuellement divergents pour rechercher les conditions d'un rapprochement – il n'est pas si simple d'aborder l'un des premiers textes d'une législature.

Je souscris à l'idée que l'épidémie de covid n'est pas terminée, et la vaccination reste un enjeu essentiel. Il importe de faire en sorte que les personnes vaccinées complètent leur schéma vaccinal, et ce en dépit des mots d'ordre qui circulent, notamment sur les réseaux sociaux. La vaccination reste en effet le moyen privilégié pour éviter les formes graves de la maladie ainsi que, dans un nombre non négligeable de cas, la contamination elle-même.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – C’est pour cette raison que vous avez supprimé la possibilité de présenter le certificat vaccinal aux frontières ?...

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – Tous les jours, des personnes meurent encore en France de cette maladie, dont une grande partie est d’ailleurs vaccinée, mais vulnérable au virus.

Nous proposons aujourd’hui une méthode appropriée reposant sur la confiance, la liberté et la responsabilité des Français. Toutefois, il importe que le Parlement indique clairement que les Français ne doivent pas baisser la garde, au contraire ! La vaccination reste un élément essentiel, avec les gestes barrières, pour lutter contre une épidémie qui n’est pas terminée et qui peut connaître de nouveaux rebondissements, même si sa courbe de vie est conforme à celle qui a été observée dans le passé pour d’autres épidémies, c’est-à-dire avec des variants de plus en plus contagieux, mais de moins en moins dangereux – ce qui ne signifie pas inoffensifs pour autant. Nous devons communiquer auprès de nos concitoyens et leur dire strictement la vérité, ce que nous nous sommes d’ailleurs efforcés de faire durant nos débats dans chacune de nos assemblées.

Des approximations doivent être levées.

Tout d’abord, l’état d’urgence sanitaire et le régime de gestion de la crise sanitaire sont-ils définitivement derrière nous ou sont-ils réactivables ? Selon une analyse juridique précise, ils ne seront plus activables après le 31 juillet prochain, sans une disposition législative. Mais si l’on fait une lecture quelque peu superficielle du code de la santé publique, toutes les dispositions relatives à l’état d’urgence sanitaire y figureraient ; de même, toutes les dispositions prévues dans la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire demeureraient. Le Sénat est soucieux de la lisibilité du droit, et les choses qui vont sans dire vont parfois mieux en les disant. C’est pourquoi nous avons voulu expressément abroger les régimes d’exception pour revenir à l’état du droit en vigueur avant l’épidémie de covid : il n’y aura plus de passe vaccinal, plus de passe sanitaire, plus de confinement, plus de couvre-feu, plus de possibilité d’interdire des manifestations, plus d’interdiction possible de réunions, plus de possibilité d’imposer le port du masque. Cette clarté est, me semble-t-il, attendue par nos compatriotes ; à cet égard, je remercie sincèrement Caroline Abadie d’avoir adhéré à cette démarche, de même que le Gouvernement, qui ne s’y est pas opposé.

Ensuite, se pose la question de la protection des Français contre l’irruption d’un nouveau variant extrêmement dangereux – c’est fort improbable, mais possible – dans un pays lointain ou proche. Ne rien faire reviendrait à ne laisser aux pouvoirs publics que deux instruments de police administrative : l’interdiction des vols ou du franchissement de la frontière pour les personnes en provenance de ce pays ou, à l’arrivée en France, la quarantaine. Nous avons préféré une méthode plus souple, à savoir donner aux autorités sanitaires la possibilité d’exiger un test négatif.

Nous avons eu une longue discussion à ce sujet au Sénat. N’aurait-il pas fallu, comme le prévoit le règlement européen sur le certificat sanitaire de voyage, maintenir le choix entre le test, le certificat de vaccination à jour ou un certificat de rétablissement ? J’avais abordé cette question de manière sans doute un peu superficielle dans un premier temps, en m’en tenant à la pratique qui a prévalu. Mais à y regarder de plus près, j’ai constaté que le vaccin était de moins en moins efficace non pas pour prévenir les formes graves de la maladie, mais pour faire barrière aux contaminations. En France, ce sont aujourd’hui très majoritairement des personnes vaccinées qui contractent la maladie et la transmettent. Le

vaccin fait barrage dans un tiers des cas. Le test présente donc actuellement une efficacité supérieure. C'est la raison – et la seule raison ! – pour laquelle la commission des lois du Sénat, puis le Sénat dans son ensemble ont décidé que, dans cette circonstance exceptionnelle, seul un test négatif soit exigé, plutôt qu'une preuve de vaccination à jour. La durée du test dépendra du nouveau variant – soixante-douze heures, trente-six heures, vingt-quatre heures...

L'Assemblée nationale s'est aussi interrogée sur ce sujet, mais je crois que c'est la solution la plus efficace. Nous ne pouvons pas calquer notre position sur celle de l'année dernière, car nous sommes confrontés à de nombreux variants. Nous avons une obligation d'adaptation, plutôt que de nous crisper sur les positions antérieures que nous avons prises et qui ne conviennent plus.

Par ailleurs, il faut étendre cette question à l'outre-mer, mais celle-ci ne se pose pas dans les mêmes termes. Le problème tient en effet à l'engorgement des structures hospitalières. Il peut être nécessaire de filtrer les arrivées outre-mer. S'il y a saturation à Mulhouse, ce n'est pas la même chose qu'à Fort-de-France, par exemple. Dans l'Hexagone, nous pouvons organiser des évacuations sanitaires dans d'autres villes, ce qui est rarement possible outre-mer.

M. Ugo Bernalicis, député. – Ou en Allemagne !

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – En effet, cela s'est produit.

Il y a là une clause de sauvegarde hospitalière en quelque sorte. Toutes nos collectivités d'outre-mer sont confrontées à d'importantes difficultés en matière d'offre hospitalière, même en l'absence de contaminations virales exceptionnelles.

Nous n'avons donc pas voulu donner un chèque en blanc aux autorités sanitaires : on écouterait leurs besoins, qu'il s'agisse d'un variant dangereux ou de la saturation de l'offre de soins dans une collectivité d'outre-mer. Les pouvoirs que nous leur donnons ne sont pas indifférenciés, mais aussi spécifiques que leurs besoins. Il n'y aura pas de restriction aux libertés qui ne soit strictement nécessaire pour combattre une possible recrudescence de l'épidémie. Voilà le sens de ce que nous avons voulu faire : ce qui doit justifier nos positions, ce sont uniquement les nécessités de la lutte contre la covid. Pour les treize textes examinés par le Sénat sur ce sujet, telle aura toujours été notre grille de lecture.

Enfin, un débat a eu lieu sur la réintégration des membres du personnel soignant, mais aussi administratif, des structures hospitalières et médico-sociales, ou encore des sapeurs-pompiers, suspendus à la suite de l'instauration de l'obligation vaccinale. Celle-ci découle de nos lois d'exception. Elle aurait pu entraîner une rupture du lien entre l'agent qui refuse de se faire vacciner et l'institution qui l'emploie, mais le Parlement a refusé cette rupture, considérant qu'il ne convenait pas de punir ces agents, qui exerçaient leur liberté fondamentale de ne pas être vacciné de force ; dès lors, les licenciés auraient été disproportionnés par rapport à l'unique objectif poursuivi : les écarter des personnes vulnérables qui auraient ainsi pu contracter le virus. Faudrait-il, maintenant, leur dire : « Vous ne reviendrez jamais. » ? Cette position est envisageable, mais elle n'a pas été, jusqu'à présent, celle du Parlement : cette obligation vaccinale a été posée comme temporaire, dans l'espoir que l'épidémie le serait aussi. Nous nous sommes rendu compte, qu'aux termes des dispositions que nous avons adoptées, nous avons laissé la réintégration de ces personnes à la discrétion du Gouvernement. Nous avons donc cherché le moyen, non pas de les réintégrer – nous n'avons pas pris parti en faveur de cette réintégration, j'ai même pris position contre à

l'instant présent –, mais de sortir du flou la procédure au terme de laquelle la réintégration pourrait avoir lieu.

C'est pourquoi nous avons prévu que la Haute Autorité de santé (HAS), qu'elle soit saisie par le Gouvernement, par le nouveau comité médical, par l'une des deux commissions des affaires sociales du Parlement, ou de sa propre initiative, se prononcera solennellement sur la nécessité de prolonger l'obligation vaccinale ; si elle conclut que celle-ci n'a plus lieu d'être, ces personnes devront être réintégrées le lendemain même ! Nous sommes même allés un peu plus loin : on pourra procéder par catégories de personnels, dans la mesure où le degré d'exposition des personnes vulnérables diffère selon l'emploi de l'agent en question. En tout cas, nous sortons de l'ombre ce sujet qui empoisonne le débat public et soulève des questions de principe.

J'estime que notre proposition est raisonnable, le Sénat en a jugé de même. J'ai ressenti une très grande ouverture d'esprit de la part de Caroline Abadie, j'ai consulté quelques-uns des membres de cette commission mixte paritaire et il me paraît que nous pourrions avancer sur cette base. Nous avons souhaité aboutir à un dispositif précis, efficace et clair. Enfin, le principe de liberté que nous avons posé prendra corps avec l'abrogation de tous les régimes d'exception.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je salue les députés nouvellement élus et le nouveau président de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Je suis d'autant plus triste de les voir participer à une commission mixte paritaire Potemkine. De fait, elle a déjà eu lieu, sans nous !

M. François-Noël Buffet, président. – Pourtant, vous pouvez vous y exprimer !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Que les rapporteurs aient des échanges en amont, nous en avons l'habitude, c'est même productif, mais je n'avais jamais vu des accords en commission mixte paritaire conclus avant l'examen du texte en séance publique par le Sénat ! Notre exercice est donc plutôt une scénographie, et le rapporteur Philippe Bas fait quelque peu insulte à notre intelligence par ses explications.

Madame Abadie, je vous entends exprimer un vibrant soutien pour les tests, qui seraient bien plus efficaces que le vaccin, même si celui-ci reste important... Vous prenez une responsabilité majeure face aux Français à qui l'on a expliqué pendant des mois qu'ils devaient se faire vacciner, à plusieurs reprises, et que les soignants ne devaient pas être au chevet des malades s'ils n'étaient pas vaccinés. Or tout à coup, dans la nuit du 18 au 19 juillet dernier, il s'est passé quelque chose : notre rapporteur avait déposé la veille un amendement tendant à réintroduire le certificat de vaccination ; au matin, cet amendement avait été rectifié pour le faire disparaître ! M. Bas aurait-il été touché par la grâce, une onde de lumière qui jaillit dans la nuit, pour ainsi modifier cet amendement ?

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – C'est christique !

M. Ugo Bernalicis. – À tout le moins transcendantal !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous allons donc faire semblant de débattre, alors qu'une majorité s'est déjà formée autour du texte du Sénat. Pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat, Bernard Jomier, Jean-Pierre Sueur et moi-même avons exprimé en séance publique les points qui nous ont conduits à nous abstenir sur

ce texte. Nous souhaitions en rester au délai adopté par l'Assemblée nationale relativement au système d'information national de dépistage (SI-DEP). Comme nous croyons au vaccin, nous souhaitions qu'il soit l'un des trois moyens retenus pour le passe sanitaire, ce qui n'a pas été le cas parce que certains groupes de l'Assemblée nationale sans lesquels une majorité serait impossible n'y sont pas favorables. Enfin, nous sommes opposés à ce que ce texte ouvre la voie à la réintégration des soignants non vaccinés. Sur ce dernier point, on pourrait dire que ce texte est bavard, qu'il ne fait qu'envoyer un signe – cela justifie encore notre opposition à cet article.

Nous nous sommes abstenus hier parce que nous considérons qu'un texte était nécessaire, en dépit de nos désaccords sur ces trois points ; nous ferons de même aujourd'hui.

M. Ugo Bernalicis – Il y a certes une part de scénographie dans nos échanges, mais c'était déjà le cas pendant la précédente mandature, où l'on connaissait d'avance l'issue des votes. Aujourd'hui, les rapports de force ont complètement changé à l'Assemblée nationale. Des positions divergentes s'expriment même entre l'Assemblée nationale et le Sénat au sein des mêmes forces politiques, ce qui peut mener à des majorités différentes sur certains points. Ainsi, madame de La Gontrie, je vous rejoins sur la date du 31 janvier pour le SI-DEP.

Le texte adopté par le Sénat est intéressant, il obéit à une certaine logique. Quant au principe de s'en tenir aux tests pour limiter la propagation du virus – le vaccin demeurant ce qu'il y a de plus efficace pour en limiter la dangerosité –, un amendement similaire avait été déposé par mon groupe à l'Assemblée nationale. Le Sénat en a débattu de manière plus détaillée et a convenu que c'était la seule approche logique. Reste un élément déterminant pour mon groupe : la gratuité des tests reste subordonnée à un schéma vaccinal complet, expression que le ministre de la santé et de la prévention n'a su m'expliquer clairement et dont l'application est parfois illogique : le certificat de rétablissement a une durée de validité de six mois, la vaccination de neuf mois... Quelqu'un qui a guéri de la covid-19 et ne va ainsi pas recevoir de dose de rappel perd donc, après six mois, le bénéfice de la gratuité des tests, alors qu'il a respecté toutes les étapes ! Des personnes de bonne foi vont devoir recevoir une nouvelle dose pour obtenir un test gratuit alors même que cette dose n'est recommandée que pour les personnes de plus de soixante ans. En l'absence de tests gratuits, nous ne pourrions pas approuver un dispositif reposant sur les tests, malgré toutes ses qualités.

M. Bas a affirmé que la lutte contre la covid-19 repose essentiellement sur les Français. C'est en partie vrai, mais il ne faudrait pas exonérer l'État de sa responsabilité de lutter contre la pandémie. Des mesures qui ne restreignent pas les libertés pourraient être mises en place, telles que l'installation de purificateurs d'air dans les écoles. Ce n'est toujours pas fait, alors que ce serait un outil de lutte contre la propagation de l'épidémie !

Sur la réintégration des personnels suspendus, monsieur le rapporteur pour le Sénat, vous avez raison de dire qu'il faut prévoir des paliers, une approche différenciée suivant les situations. J'ai dans mon entourage une personne qui enseigne dans une école pour personnes sourdes et malentendantes et qui a refusé de se faire vacciner ; comme il s'agit d'un établissement médico-social, elle a été suspendue, alors qu'il n'y avait là aucune situation de comorbidité ou de vulnérabilité particulière.

Quant à la suppression des régimes d'exception, bravo ! Vous avez exaucé l'un de nos vœux les plus chers. Ainsi, s'il fallait les remettre en place, une loi serait nécessaire et il

faudrait rediscuter de toutes ces dispositions une à une. Nous voulons que ce soit le Parlement qui décide et non l'exécutif tout seul.

Nous sommes donc très intéressés par le travail du Sénat, bien meilleur que la version de la majorité à l'Assemblée nationale. Néanmoins, il nous faudra un signal très fort de l'exécutif sur la gratuité des tests, puisque l'article 40 de la Constitution nous empêche de résoudre ce problème nous-mêmes...

M. Philippe Gosselin, député. – Ce texte, sans être aussi important que ceux qui ont été étudiés précédemment sur ce sujet, a suscité de l'émoi, voire de la stupeur au cours de son examen par l'Assemblée nationale.

Je salue d'abord l'abrogation expresse des régimes d'exception par le Sénat, qui représente une réelle avancée. J'avais déposé un amendement en ce sens ; cela rejoint du reste l'avis publié par le Conseil d'État le 24 juin dernier. Cela évitera toute circulation d'informations douteuses sur les réseaux sociaux, toute interprétation fallacieuse de certains non-dits. De tels régimes ne pourraient être rétablis qu'après un débat et un vote du Parlement.

De même, le passe sanitaire général disparaît. C'est clair et net ! *Idem* pour le passe vaccinal.

Ce texte comprend donc des avancées que nous étions nombreux à attendre et que mon groupe avait exigées à l'Assemblée nationale.

Restent quelques éléments d'interrogation.

Pour SI-DEP, nous préférierions que la date retenue soit celle que nous avons adoptée, c'est-à-dire le 31 janvier 2023. C'était le compromis auquel la commission des lois de l'Assemblée nationale était parvenue et qui avait recueilli l'accord unanime de l'ensemble des groupes. En repoussant au mois de juin, on allonge considérablement les délais. Nous avons envisagé pour notre part une clause de revoyure.

S'agissant des mineurs, un amendement avait été adopté pour supprimer toute obligation les concernant. J'entends bien que le passe européen s'applique jusqu'à fin juin 2023 et qu'il intègre les mineurs à partir de 12 ans, mais nous ne devons pas nécessairement nous aligner.

Ces deux points mis à part, il me semble que les échanges ont été nourris et francs, et finalement assez habituels, car on arrive rarement les mains dans les poches dans une commission mixte paritaire ! Nous avons la volonté de trouver une solution par le haut, et j'ai essayé modestement, en tant qu'orateur de mon groupe, de participer à ces travaux. Le Gouvernement avait été un peu maladroit sur la question de la réintégration des personnels suite à l'instauration de l'obligation vaccinale. La formule trouvée par le Sénat, qui a une lecture légèrement différente de la nôtre des articles 45 et 40 de la Constitution – nous nous en réjouissons –, permet d'envoyer un signal, attendu, en vue d'une réintégration des soignants non vaccinés, même si elle ne peut pas être immédiate et générale.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur. – Je souhaite à nos collègues députés réélus ou élus, ainsi qu'à M. le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le meilleur succès dans leur mandat.

Le texte présenté par le Gouvernement ne posait pas de difficulté au groupe centriste du Sénat. Nous comprenons bien l'intérêt de supprimer les dispositifs exceptionnels contre lesquels nous nous sommes fréquemment élevés et de prévoir le rétablissement de mesures de contrôle des transports internationaux en situation de crise.

Il est très intéressant de regarder comment se traduisent les modifications politiques intervenues dans la représentation de l'Assemblée nationale. Celles-ci contribuent à un rééquilibrage de nos institutions, avec un régime moins présidentiel et une République plus parlementaire, mais ce n'est pas ce à quoi nous avons assisté hier soir au Sénat ! Nous avons constaté qu'il y avait un accord politique préalable – je pense aux retraits d'amendements qui sont intervenus. Surtout, nous avons assisté à une prise de parole totalement décomplexée de nos collègues « antivax ». Nous n'étions pas habitués à les entendre s'exprimer de manière aussi conquérante.

Nous voterons le texte, en n'étant pas dupes des conditions de son élaboration.

Je relève trois différences avec le texte initial du Gouvernement.

La première est l'abrogation expresse de tout ce qui est dispositif exceptionnel : on ne peut que dire bravo ! La deuxième, c'est que, dans les mesures susceptibles d'être mises en place en cas de crise, le certificat de vaccination passe à la trappe. La troisième, c'est l'article 2 *bis*, qui envoie un signal en direction des personnels soignants non vaccinés, auxquels on laisse entrevoir un parcours de réintégration.

Quelles que soient les déclarations que nous avons entendues sur la nécessité de la vaccination, ce texte, avec les deux dernières modifications que j'ai citées, porte un discours que je ne qualifierai pas d'anti-vaccin...

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – Ce serait faux !

M. Philippe Gosselin. – Ce n'est pas le cas !

M. Philippe Bonnecarrère. – ... mais qui, *a minima*, diminue l'importance de la vaccination dans notre pays. Dans les mois qui viennent, vous verrez le taux de vaccination de nos concitoyens décliner, y compris pour toutes les autres vaccinations obligatoires. Nous ne sommes pas certains – c'est un euphémisme ! – que ce soit une évolution positive pour l'intérêt général.

Mme Véronique Guillotin, sénatrice. – J'interviens au nom du groupe RDSE sans prendre part au vote, puisque nous ne sommes que suppléants au sein de cette commission mixte paritaire.

J'évoquerai d'abord nos regrets.

Il s'agit de la disparition de la preuve de vaccination comme document à présenter aux frontières. La vaccination ne protège pas seulement contre les formes graves de la covid, elle diminue également la transmission et donc la circulation virale. J'avais déposé sur ce sujet un amendement au nom de mon groupe qui n'a pas été retenu.

Derrière cette mesure, je relève que les discours « antivax » et les fausses informations ont circulé de manière libérée dans l'hémicycle hier. Pour notre haute

assemblée, certains propos ont été regrettables : ils n'encouragent pas à poursuivre la vaccination, que l'on sait pourtant protectrice.

J'avais également proposé de supprimer l'article 2 *bis*. La HAS va décider seule de la levée de certaines mesures alors que, dans le texte initial, un décret devait être pris après avis de cette autorité. Je craignais que cet article ne serve d'accroche à différents amendements visant à réintroduire les soignants non vaccinés, et c'est effectivement ce qui s'est passé.

Petite lueur positive, l'amendement que nous avons proposé sur le délai des deux mois dans lesquels le Parlement devrait se prononcer est finalement proposé par les rapporteurs à notre commission mixte paritaire.

Plus largement, il faut souligner la clarté de l'article 1^{er} A et de la rédaction qui a été adoptée pour acter que nous sommes sortis de la situation d'urgence. Le contrôle aux frontières n'a pas été supprimé : l'article a été réintroduit, avec un compromis qui ne me convient pas. Ne tergiversons pas sur les tests : ils sont fiables, et aucune solution n'offre un contrôle sûr à 100 %.

Pour conclure, nous ne voterons pas contre le texte, mais nous ne savons pas encore si nous déciderons de nous abstenir ou de voter pour en séance.

M. Thomas Ménagé, député. – Je suis un nouvel élu et je remercie nos collègues sénateurs de leur accueil. Je les félicite pour les avancées qu'ils ont introduites.

La rédaction de l'article 1^{er} A envoie un signal important aux Français, qui seront rassurés de savoir qu'il est mis fin aux dispositifs exceptionnels et à l'état d'urgence sanitaire. De la même manière, la réécriture de l'article 2 est une bonne chose. Par ailleurs, il est cohérent de dire que le vaccin n'empêche pas la contamination et que seul le test peut être pris en compte, même si cela peut envoyer un message contradictoire aux personnes qui sont forcées de se faire vacciner. Enfin, j'approuve le signal envoyé à destination des soignants suspendus. Dans mon territoire, je connais un jardinier qui est suspendu : il est compliqué de lui expliquer les raisons pour lesquelles il serait *ad vitam aeternam* empêché de travailler alors qu'il n'est pas au contact des malades... La situation actuelle nous permet de faire preuve de bon sens pratique.

Malgré ces bons points, le groupe Rassemblement national ne pourra pas voter le texte, même si j'ai bien compris que cela n'avait pas forcément d'intérêt, car la réunion à laquelle nous participons aujourd'hui était en quelque sorte une pièce de théâtre !

En ce qui concerne la date retenue pour les données SI-DEP, je rejoins mon collègue Philippe Gosselin : nous avons trouvé un accord avec M. Houlié et Mme Abadie sur la date du 31 janvier 2023. Par ailleurs, nous souhaitons épargner les mineurs, qui ont été souvent très meurtris par la situation – il suffit de se rendre dans les unités qui traitent les maladies psychologiques et psychiatriques pour le constater.

Dernier sujet, la question de l'outre-mer ; c'est pour nous un point bloquant. Je peux comprendre la volonté de préserver les hôpitaux outre-mer, mais je rappelle que la situation dans les hôpitaux relève de la responsabilité des gouvernements qui se sont succédé. Indirectement, cela stigmatise nos compatriotes ultramarins. Le risque de saturation, c'est tout

le temps ! Cette rédaction peut rassurer une partie des Français, mais, dans les faits, on sait très bien que le dispositif prévu pourra être mis en place à tout moment.

Les évolutions ne sont donc pas suffisantes pour nous permettre de voter ce texte en l'état.

M. François-Noël Buffet, président. – Que M. Ménagé se rassure, toutes les CMP font l'objet d'échanges en amont entre les rapporteurs des deux assemblées pour proposer, lorsque cela est possible, une position commune. Imaginez le temps que cela prendrait si ce n'était pas le cas, pour les textes comprenant 80 ou 90 articles !

M. Alain Richard, sénateur. – Le vote des membres de la CMP est libre. Ce qui compte, ce n'est pas qu'un accord soit obtenu en CMP, mais que le texte soit adopté en des termes identiques par chaque assemblée. Les véritables acteurs de la CMP sont ceux qui n'ont pas décidé de voter contre quoi qui l'arrive. Si l'on ne prend en compte que les messages politiques et non le droit, on perd son temps en CMP.

Cela illustre les problèmes que pose la précipitation de la législation. Si l'Assemblée nationale avait eu quinze jours ou trois semaines de plus pour délibérer, les positions se seraient sans doute davantage rapprochées. Il est logique que le Sénat, qui a bénéficié d'un délai plus long, ait pu parvenir à un compromis.

Rappelons que le code de la santé publique consiste, du premier au dernier article, en une série de dispositions encadrant les comportements et fixant des obligations pour des motifs de santé publique. L'ensemble des dispositions précisant et encadrant les règles du confinement étaient rassemblées en un article imparfait et peu protecteur de ce code. Avec la crise sanitaire, nous avons, en l'espace de quelques jours, rédigé la dizaine d'articles constituant le support de gestion d'un risque pandémique majeur.

Nous nous réjouissons tous, aujourd'hui, de mettre ces articles au panier ; moi aussi, avec cependant une once d'hypocrisie. Car si nous ne faisons rien, à la prochaine pandémie nous serons contraints de nous remettre à l'ouvrage, comme des bricoleurs... En tout et pour tout, nous avons travaillé en sept jours. La CMP s'était déroulée le dimanche matin, pour une adoption définitive le dimanche après-midi.

Nous votons sur l'objectif partagé par le Gouvernement et le Parlement de faire le bilan, d'analyser l'application des dispositions que nous abrogeons. Il me semble que, au terme de ce bilan, il conviendrait, toujours de manière concertée, d'établir un cadre juridique pouvant répondre de manière permanente aux impératifs de gestion d'une pandémie, plutôt que d'imaginer que nous ferions mieux que tout le monde en les imaginant à la veille d'une prochaine pandémie...

Mme Sandra Regol, députée. – Enfin une ligne claire, jusque dans le titre du texte : nous revenons au cadre de l'État de droit, et nous sortons de celui des mesures d'exception. L'écologiste que je suis en est particulièrement touchée : au début de la crise sanitaire, nous avons soutenu, à l'époque sous les huées, que le cadre de l'État de droit devait prévaloir pour la gestion des pandémies contemporaines. Je me félicite qu'il existe d'autres cadres que celui de l'Assemblée nationale où l'on peut co-construire une réponse.

Je relève au demeurant avec amusement ce terme de co-construction : mes collègues ici présents pourront témoigner du fait que nous n'en aurons guère vu à l'Assemblée nationale.

Un peu de cohérence est bienvenu : les Françaises et les Français en ont d'autant plus besoin que, malgré ce texte plutôt positif, nous ne savons pas réellement où nous en sommes. Sommes-nous sortis de la phase de danger, ou est-il toujours possible de sombrer à nouveau, avec les inquiétudes liées à la variole du singe ? Heureusement, le maintien des rapports fréquents transmis par les autorités sanitaires nous permettra d'y voir plus clair.

Dans les deux cas, l'État de droit nous donne les outils nécessaires pour prendre en charge les Françaises et les Français. Ces outils sont parfois défaillants, en témoigne la saturation des hôpitaux.

Tout le monde se retrouve dans la proposition concernant les délais du SI-DEP ; je remercie le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Sacha Houlié, de les avoir intégrés dans la discussion.

En revanche, je ne comprends pas la justification scientifique du retour au seuil de 12 ans pour les tests, alors que nous étions arrivés à l'âge de 18 ans. Je crois aussi, comme certains de mes collègues, que la rédaction actuelle peut instiller le doute sur les politiques de vaccination. Nous ne sommes pas favorables au retour du passe sanitaire, mais il est possible de trouver des formulations indiquant sans ambiguïté que le vaccin fait baisser la charge vaccinale et permet de se prémunir collectivement du virus.

M. Ugo Bernalicis. – Tous les sénateurs n'ont pas exprimé leur position quant à la date du 31 janvier 2023. Y a-t-il une majorité en faveur de cette date ?...

Mme Caroline Abadie, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je rappelle que nous avons co-construit cette date, avec tous mes collègues députés ici présents, au cours d'une suspension de réunion de la commission des lois. Ce sont les nouvelles habitudes de l'Assemblée nationale...

Cette date du 31 janvier 2023 était un compromis. J'avais néanmoins averti que nous serions obligés de légiférer à nouveau pour prolonger le SI-DEP jusqu'au 30 juin 2023, date retenue par le Parlement européen pour le certificat. J'avais également proposé de dissocier les deux dates, suscitant alors un rejet franc et massif de mes collègues.

Malgré cet accord, l'article a disparu dans la suite de l'examen du texte. C'est au Sénat qu'il est revenu de réécrire le dispositif, en reprenant ma proposition de dissocier les dates. Sur le plan intellectuel, je n'y vois aucun inconvénient. La date du 30 juin répond à l'exigence européenne, la date du 31 janvier à une volonté de ne pas prolonger outre mesure le régime d'exception. En des termes plus clairs, l'une est porteuse de contraintes pour nos concitoyens, l'autre est porteuse d'avantages.

De plus, le Sénat a ajouté une clause de consentement de la personne dont les données sont recueillies. C'est une garantie nécessaire à la prorogation. Dans ces conditions, la clause de revoyure ne me paraît plus nécessaire.

Concernant le test PCR, j'étais très attachée à l'exigence d'un schéma complet pour le franchissement des frontières. Il faut cependant trouver des compromis, et celui que propose le Sénat me semble raisonnable.

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – Si le Sénat a pris une disposition qui semble prolonger le SI-DEP, c'est dans le seul but de permettre aux Français de voyager à l'étranger. Le SI-DEP a été inscrit dans la loi parce qu'il portait atteinte au secret médical, en transmettant à l'Assurance maladie des données nominatives recueillies sans le consentement de l'intéressé. La prolongation au 30 juin 2023 a été assortie par le Sénat de la mention du consentement obligatoire de l'intéressé. Ainsi les Français pourront présenter, sur leur portable, le certificat sanitaire dont ils auront éventuellement besoin pour franchir les frontières jusqu'à cette date. C'est une mesure de pure commodité.

L'avancée de la fin du SI-DEP du 31 mars au 31 janvier 2023, à laquelle le Sénat souscrit, se justifie par la volonté de limiter dans le temps la circulation d'informations couvertes par le secret médical, recueillies sans le consentement de la personne concernée. De même, en respectant la volonté des députés, nous permettons, sans porter atteinte au secret médical, aux Français de voyager avec un simple smartphone, sans résultats d'analyse biologique ou autres, si un autre pays européen rétablissait des restrictions à ses frontières.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont donc abordé ces deux sujets dans une approche identique, celle du respect des droits fondamentaux de la personne. Ce sont des mesures concrètes, qui seront perçues comme une facilité donnée aux Français pour la durée de vie du règlement européen.

Le seuil des 12 ans a suscité des débats nourris. Le passe vert prévu par le règlement européen inclut la tranche d'âge des 12-18 ans. Si nous devons demander un test à l'aéroport à Bombay, par exemple, ce serait pour protéger les résidents de l'Hexagone d'un variant très dangereux. Or on peut aussi bien importer ce variant à 13 ans qu'à 19.

M. Ugo Bernalicis. – Ou à 11 ans !

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – La règle doit donc aussi s'appliquer aux 12-18 ans. Certes, la pure logique de protection sanitaire aurait voulu que nous imposions l'obligation du test à partir du berceau avant l'accès au sol français, en cas d'irruption d'un variant dangereux... Nous ne l'avons pas suivie.

Enfin, je répète qu'il y a, du point de vue de l'efficacité sanitaire, supériorité du test sur le vaccin. Cela ne veut absolument pas dire qu'il faille baisser la garde et renoncer à appeler chacun à avoir un schéma vaccinal complet ! Il s'agit simplement de régir une situation tout à fait particulière, puisqu'il n'y a, de toute façon, plus de passe vaccinal.

Selon certains, il faudrait rétablir le passe vaccinal pour ne pas déconsidérer le vaccin et ne pas dissuader les gens de se faire vacciner. Arrêtons-en avec les logiques trop théoriques ! L'efficacité commande que nous nous adaptions à l'évolution de la situation, en ne restant pas crispés sur des positions qui étaient très justifiées voici un an, mais qui ne le sont plus aujourd'hui.

Monsieur le président, il était nécessaire que les choses soient très claires sur ces trois points, pour que chacun puisse se prononcer en fonction de la réalité de ce qui est proposé, et non d'idées générales, aussi respectables soient-elles.

M. François-Noël Buffet, président. – Ces précisions étaient utiles en effet.

M. Sacha Houlié, député, vice-président. – Je félicite les rapporteurs d’être parvenus à un accord. Néanmoins, si j’en accepte le principe, je souhaite exprimer trois réserves.

Premièrement, je partage en partie ce qu’a dit Alain Richard sur la sortie des mesures exceptionnelles. Personne ne remet en cause l’existence pérenne dans notre droit d’un dispositif analogue sur l’état d’urgence sécuritaire. À cet égard, je regrette que ce que nous avons construit brique après brique dans le code de la santé publique disparaisse d’un revers de main – je salue, du reste, la minutie de la rédaction qui va conduire à son effacement.

Je trouve quelque peu théorique l’hypothèse où ne reviendrait ni ce virus, ni un variant, ni même un autre virus qui nous pousse à adopter des mesures de santé publique impliquant des restrictions de liberté comme nous en avons connu et comme nous en connaissons probablement à l’occasion d’autres crises, qu’elles soient sécuritaires, sanitaires ou écologiques – d’autres régimes d’urgence peuvent justifier de telles restrictions de liberté. Cette disparition, je l’avoue, me chagrine, car nous serons, je le crois, contraints d’y revenir un jour ou l’autre dans ce code-ci ou dans un autre.

Deuxièmement, je regrette la disparition de la preuve vaccinale pour le contrôle sanitaire aux frontières. Cela fait prévaloir le test sur le vaccin, ce qui, je le pense, n’est pas une bonne nouvelle. Certes, les critères retenus montrent une certaine habileté, qu’il s’agisse de la saturation des hôpitaux outre-mer, dont on sait qu’elle est liée à une vaccination bien moindre que dans l’Hexagone ou en Corse, ou de l’apparition d’un nouveau variant, pour les voyages internationaux.

Il est satisfaisant d’avoir retenu l’âge de 12 ans à partir duquel on peut se faire vacciner.

Par ailleurs, le vaccin n’est pas rendu totalement sans intérêt, puisque la gratuité du test reste conditionnée à la présentation d’un schéma vaccinal complet.

Troisièmement, si je comprends bien qu’il faille faire en sorte que le texte puisse être adopté, je pense que les dispositions sur la réintégration des soignants seront inefficaces, inutiles et dangereuses.

Si elles devaient être contrôlées par le Conseil constitutionnel, elles pourraient être censurées au titre de cavalier législatif. D’ailleurs, si elles n’avaient pas été déclarées irrecevables au titre de l’article 40 à l’Assemblée nationale, elles l’auraient été, de mon fait, en vertu de l’article 45 de la Constitution.

J’espère que la lucidité de la Haute Autorité de santé sera au moins équivalente à celle de l’Académie de médecine ou celle du conseil scientifique à l’égard des personnes exerçant une activité médicale au contact de personnes fragiles et ne permettra pas cette réintégration.

Je comprends l’intérêt du compromis, mais je tenais à exprimer ces réserves. Je souhaite, à ce stade, que le texte soit adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je me permets, monsieur le président, de saluer les propos de M. le vice-président de la CMP.

Nous avons passé toute la journée d’hier à dire que nous ne comprenions pas pourquoi l’on supprimait le vaccin pour les contrôles aux frontières. Quel message envoie-t-on en le faisant ?

La CMP n’est pas figée : rien n’interdit d’être convaincu par ce que vient de dire le président de la commission des lois de l’Assemblée nationale ! Pour ma part, je suis encore plus convaincu qu’auparavant. Je souscris totalement à ses propos sur l’article 45. Je répète à M. le rapporteur pour le Sénat que nous prenons un risque sur la question des soignants qui n’ont pas voulu se faire vacciner.

Comme je l’ai dit hier soir, le texte que nous allons voter est une aporie : en somme, quand le problème sera clos, il sera clos... Certes ! Mais une fois que l’on aura écrit cela, aura-t-on fait avancer l’État de droit ?

M. Ugo Bernalicis. – Je souhaite que nous puissions nous prononcer précisément sur la date du 31 janvier pour SI-DEP.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons voter article par article, et évidemment sur l’article 1^{er} qui traite de cette question.

Article 1^{er} A

L’article 1^{er} A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er}

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis

L’article 2 bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d’une modification rédactionnelle.

Article 3

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Intitulé du projet de loi

L'intitulé du projet de loi est adopté dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19.

La réunion est close à 15 h 40.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 25 JUILLET ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Lundi 25 juillet 2022

À 15 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Examen du rapport pour avis de M. Daniel Gremillet sur le projet de loi n° 19 (A. N., XVII^e leg) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale) ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au : Lundi 25 juillet à 11 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Mercredi 27 juillet 2022

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde sur le déploiement, dans les documents d'urbanisme des communes et intercommunalités, des objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN) en présence de :

- pour l'Association des Maires de France (AMF) :

o M. Eric Verlhac, directeur général de l'AMF

o Mme Nathalie Fourneau, responsable du département Aménagement et territoire de l'AMF

- pour l'Association des Maires ruraux de France (AMRF) :

o M. Sébastien Gouttebel, président de l'Association des Maires ruraux du Puy-de-Dôme

o M. François Descoeur, membre du conseil d'administration de l'AMRF

- pour Intercommunalités de France (AdCF) :

o M. Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France

o Mme Carole Ropars, responsable du pôle Environnement et aménagement d'Intercommunalités de France

- pour France Urbaine :

o Mme Annette Laigneau, vice-présidente de Toulouse Métropole, en charge de l'urbanisme et des projets urbains

o M. Philippe Angotti, délégué adjoint de France Urbaine, en charge de la transition écologique

o M. Alexis Arras, chargé de mission développement urbain au cabinet du président de Toulouse Métropole

À 16 h 30

Salle n° 131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique ;

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination à la présidence du collège de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), 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

Jeudi 28 juillet 2022

À 8 h 15

Salle n° 263 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte de la commission des affaires sociales sur le projet de loi n° 19 (A.N., XVIe leg) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Commission des affaires sociales

Lundi 25 juillet 2022

À 18 heures

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Sous réserve de sa transmission, examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (A.N., n° 19) (Rapporteuse : Mme Frédérique Puissat)

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 25 juillet, à 11 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 27 juillet 2022

À 9 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. François de La Guéronnière, président de section à la Cour des comptes, sur l'enquête demandée par la commission sur le 100 % santé
- Communication de Mme Catherine Deroche, présidente, sur le déplacement de la commission à Mayotte sur l'accès aux soins

Jeudi 28 juillet 2022

À 8 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

- Examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (Rapporteuse : Mme Frédérique Puissat)

Délai limite pour le dépôt des amendements en séance publique : Mercredi 27 juillet, à 12 heures

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 13 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

- Éventuellement, suite de l'examen⁴ des amendements au texte de la commission sur le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (Rapporteuse : Mme Frédérique Puissat)

Délai limite pour le dépôt des amendements en séance publique : Mercredi 27 juillet, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Lundi 25 juillet 2022

À 15 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Examen du rapport pour avis et des amendements sur les articles délégués au fond² sur le projet de loi n° 19 (A.N. XVI^e législature) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée et de sa transmission (M. Bruno Belin, rapporteur pour avis)

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 25 juillet 2022 à 11 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 27 juillet 2022

À 11 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean Castex, présenté par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (M. Didier Mandelli, rapporteur)

- Vote sur la proposition de nomination par le président de la République de M. Jean Castex, aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), 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

Jeudi 28 juillet 2022

À 8 h 30

Salle n°67 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance éventuels sur les articles délégués au fond sur le projet de loi n° 19 (A.N. XVI^e législature), sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée et de sa transmission (M. Bruno Belin, rapporteur pour avis)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des finances

Lundi 25 juillet 2022

À 15 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

- Examen du rapport de Mme Christine LAVARDE, rapporteur pour avis, sur le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (n°19, A.N. XVIe lég.), sous réserve de sa transmission

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Mercredi 27 juillet 2022

À 9 h 30

Salle n° 131 et en téléconférence

- Examen du rapport de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 (n°17, A.N. XVIe lég.), sous réserve de sa transmission

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2022

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 27 juillet 2022

À 9 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

- Examen du rapport d'étape de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie (rapporteurs : MM. François-Noël Buffet, Philippe Bas, Hervé Marseille et Jean-Pierre Sueur)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Commission des affaires européennes

Mercredi 27 juillet 2022

À 13 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Énergies renouvelables et efficacité énergétique : proposition de résolution portant avis motivé de MM. Daniel Gremillet et Pierre Laurent sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Suivi des négociations sur le paquet législatif « Ajustement à l'objectif » : communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte