

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	5
• <i>Audition de Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>5</i>
• <i>Proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>5</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2023 - Désignation des rapporteurs pour avis</i>	<i>5</i>
• <i>Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Communication</i>	<i>6</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 9
• <i>Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9</i>
• <i>Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>11</i>
• <i>Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>14</i>
• <i>Questions diverses - remplacement d'un membre du groupe de suivi sur les négociations commerciales.....</i>	<i>22</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2023 – Audition de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).....</i>	<i>22</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2023 – Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>35</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 37
• <i>Proposition de loi visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux » – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>37</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faire évoluer la formation de sage-femme – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>50</i>

- *Proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales – Examen du rapport et du texte de la commission* 58
- *Proposition de loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 66
- *Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes*..... 75

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 93

- *Audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF* 93
- *Enjeux du développement des véhicules électriques – Audition de représentants de la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la Transition énergétique, d'Avère France, d'Enedis, de Stellantis, de Renault et de RTE (sera publié ultérieurement)* 113
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs pour avis*..... 113
- *Audition de M. Clément Beaune, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports (sera publié ultérieurement)*..... 114

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 115

- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 115
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Désignation de rapporteurs pour avis*..... 115
- *Audition de M. Manuel Tunon de Lara, président de France Universités*..... 116

COMMISSION DES FINANCES..... 133

- *Projet de loi de finances pour 2023, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil*..... 133
- *Forces de souveraineté - Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)* ... 144
- *Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) - Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)* 144
- *Entreprises adaptées - Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)*..... 144
- *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Désignation d'un rapporteur* 145

- *Proposition de nomination aux fonctions de président de l’Autorité des marchés financiers - Désignation d’un rapporteur* 145

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 147

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Désignation de rapporteurs pour avis*..... 147
- *Proposition de loi visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce - Examen des amendements au texte de la commission*..... 148
- *Projet de loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 148
- *Les « revenantes » du djihad – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice* 180

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 10 OCTOBRE ET À VENIR
..... 193

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 4 octobre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Serge Babary, président de la délégation aux entreprises -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Audition de Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme (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 18 h 55.

Mercredi 5 octobre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

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

Projet de loi de finances pour 2023 - Désignation des rapporteurs pour avis

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Il nous revient comme chaque année de procéder à la désignation des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2023. Je vous propose de reporter ce point à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission des affaires économiques, après la réunion de Bureau que Mme la présidente a convoqué mercredi prochain.

Il en est ainsi décidé.

Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Communication

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Enfin, je voudrais vous donner quelques éléments de calendrier dans la perspective de l'examen du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Notre commission sera saisie pour avis de l'ensemble du texte, avec une délégation au fond sur sept articles – les articles 3, 6, 16, 17, 18, 19, et 20. Les autres articles seront instruits par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à laquelle le projet de loi a été renvoyé au fond.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de commission sera fixé par la Conférence des Présidents de cet après-midi au lundi 24 octobre à 12 heures. Nous nous réunirons en commission le lendemain, mardi 25 octobre à 16 heures, pour entendre le rapport de notre collègue Patrick Chauvet et examiner les amendements déposés sur les sept articles délégués au fond.

La séance publique sera organisée la semaine suivante, avec un début de discussion du texte dans l'hémicycle le jeudi 3 novembre au matin, qui se poursuivra le vendredi.

M. Patrick Chauvet. – Je souhaiterais revenir sur ce qu'a évoqué notre présidente concernant la répartition des articles. Nous nous y sommes penchés très objectivement, et continuons de le faire avec le rapporteur Didier Mandelli, mais eu égard aux compétences de notre commission, notamment sur l'énergie, nous ne nous y retrouvons pas totalement. Pour ma part, je regarde tout cela du point de vue de l'intérêt de la commission, de celui du Sénat et, tout simplement, de l'intérêt général. J'espère que la sérénité reviendra lors de l'examen des prochains dossiers.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Votre intervention est tout à fait légitime !

M. Olivier Rietmann. – J'approuve les propos de mon collègue. Je suis assez surpris et plutôt inquiet que ce projet de loi soit confié à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable plutôt qu'à la nôtre. Dans quel sens veut-on orienter les énergies renouvelables ? La ministre Olivia Grégoire a reconnu à demi-mot que notre situation en matière de souveraineté énergétique résultait de certaines décisions politiques. Même si l'environnement, le développement durable et la protection de notre planète restent prioritaires, l'objectif premier d'une telle loi est de renforcer notre souveraineté énergétique, qui a un impact considérable sur le pouvoir d'achat de nos concitoyens, de nos collectivités et de nos entreprises. Le développement de l'énergie n'a été envisagé qu'à travers le prisme environnemental et écologique, au détriment des aspects économiques et de notre souveraineté énergétique. L'énergie est pourtant, avec l'agriculture, les entreprises et le logement, l'un des sujets phares de la commission des affaires économiques.

M. Franck Montaugé. – Le sujet est selon moi celui du regroupement de la commission des affaires économiques avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Tous les thèmes traités dans l'une et l'autre relèvent d'un impératif absolu : la transition sous toutes ses formes. La solution doit être proposée au plus haut niveau du Sénat. Cela éviterait nombre de conflits.

Je proposerai également, à l’instar de ce qu’a adopté l’Assemblée nationale, que les élus soient formés à toutes ces questions. Compte tenu de l’importance et de la complexité de leurs enjeux, cela rapprochera des positions parfois artificiellement éloignées, voire antagonistes. Cette mesure est urgente !

M. Fabien Gay. – Nous sommes confrontés au « saucissonnage » des textes. Outre un débat sur la souveraineté, nous discuterons des énergies renouvelables, puis du nucléaire. Et nous avons déjà adopté la loi sur le pouvoir d’achat, qui portait très largement sur l’énergie... La crise est majeure, conjoncturelle et structurelle. Nous devons avoir une vision transversale sur les dix prochaines années, car toutes les questions sont imbriquées. Il faut d’abord engager un vrai débat politique avec le Gouvernement, et s’interroger sur notre organisation interne. Les questions énergétiques ont récemment souvent été attribuées à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable alors que la compétence de principe est celle de la commission des affaires économiques. En 2023, un nouveau partage des dossiers entre les deux commissions devrait sans doute être étudié.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous nous attendions à des réactions, qui sont tout à fait légitimes. La présidente de la commission des affaires économiques s’est battue pour obtenir un rééquilibrage de la situation, qui lui semblait défavorable. Le projet de loi relatif à l’accélération de la production d’énergies renouvelables paraît en effet bien relever de notre compétence. Après discussion, il a été arbitré en faveur de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable. Le nœud du problème trouve son origine dans la scission d’une commission en deux en 2012. Depuis, les arbitrages ne sont pas toujours neutres par rapport aux sujets de prédilection de notre commission. Tout ce qui touche à la transition écologique est transversal. Et tous les sujets liés à l’énergie relèvent de nos domaines de compétence. Si nous en étions dépeçés, que nous resterait-il ? Le Gouvernement a pris les choses à l’envers. Au lieu du projet de loi sur les énergies renouvelables qu’il propose, il aurait fallu commencer par la loi quinquennale sur l’énergie et le projet de loi sur l’énergie nucléaire.

Mme Anne Chain-Larché. – Sur des sujets aussi importants et transversaux, des commissions spéciales pourraient se mettre en place.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Cela s’est déjà produit, notamment sur la loi Macron ; mais les sénateurs n’en sont pas de grands fervents.

M. Franck Montaugé. – Une commission unique serait peut-être un cadre plus adapté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Après le renouvellement de 2023, nous devons réexaminer la question de la création d’une commission telle qu’elle existait avant 2012. Si nous, membres de la commission des affaires économiques, ne nous mobilisons pas, les choses n’évolueront pas dans le bon sens !

M. Daniel Gremillet. – Le problème est important. Depuis 2012, tout ce qui relève de l’énergie était exclusivement attribué à la commission des affaires économiques, sans que cela pose le moindre souci. Nous avons été les pionniers du photovoltaïque, du biogaz, de l’hydroélectricité etc. contre l’avis du Gouvernement de l’époque. N’oublions pas que le dossier énergétique est stratégique pour le pouvoir d’achat des familles et la compétitivité des entreprises ainsi que le développement économique au sein de nos territoires. L’enjeu de la production est le prix de l’énergie. Aujourd’hui, sur ce dossier

énergétique, qui est la colonne vertébrale de la rentabilité et du compromis social, nous allons payer cash.

Il y va de la lisibilité de l'action du Sénat. Pour avoir été rapporteur sur plusieurs textes, je vous rappelle que des travaux de notre commission ont été retenus en commission mixte paritaire (CMP), qu'il s'agisse de la loi du 8 novembre relative à l'énergie et au climat, de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, de la loi du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône ou de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Cette situation est plus lourde de conséquences qu'on ne l'imagine. D'ailleurs, à l'Assemblée nationale, la commission des affaires économiques détient la compétence sur l'énergie, qui est une et indivisible. Je l'affirme en tant que président du groupe d'études « Énergie » et à titre personnel, jamais nous n'avons cultivé d'opposition entre énergie nucléaire et énergies renouvelables. Alors que l'hydrogène est le futur, mais aussi le présent, le rôle et les missions de la commission des affaires économiques en matière d'énergie sont en passe d'être détruits.

En définitive, tous ces sujets sont indissociables de la relance, de la compétitivité économique et du logement.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous en rendrons compte individuellement à notre présidente, qui a tout fait pour éviter que nous en arrivions là.

Vous avez bien fait de rappeler que, à l'Assemblée nationale, c'est bien la commission des affaires économiques qui a été saisie au fond sur ce texte. Il y a bien deux poids, deux mesures...

Mes chers collègues, je vous remercie de votre participation et vous indique que nous nous retrouverons mercredi prochain à 9 h 30 pour l'audition au titre de nos compétences en matière d'industrie de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plate-forme automobile (PFA).

La réunion est close à 11 h 20.

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

Mardi 4 octobre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous commençons nos travaux par l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour, sur le rapport de notre collègue Michelle Gréaume.

Mme Michelle Gréaume, rapporteure. – Singapour est un point d'appui pour la stratégie française en Indopacifique compte tenu, d'une part, de son engagement en faveur du multilatéralisme et, d'autre part, de son statut de plaque tournante économique et commerciale en Asie du Sud-Est. À ce titre, notre partenariat se décline dans plusieurs domaines importants, tels que la défense et la sécurité, l'innovation numérique ou encore la cybersécurité. En revanche, aucune convention d'entraide judiciaire pénale ne lie aujourd'hui nos deux pays ; l'entraide s'effectue donc au cas par cas, au titre de la courtoisie internationale et selon le principe de réciprocité.

Les flux de demandes sont très déséquilibrés et largement à l'initiative de la France. En effet, depuis 2010, Singapour n'a délivré que 3 demandes aux autorités françaises, alors que la France en a délivré 103, dont la plupart sont toujours en cours d'exécution. Les demandes françaises ont notamment concerné des dossiers économiques et financiers très sensibles. À titre d'exemple, une information judiciaire a été ouverte en France sur l'activité d'un réseau organisé spécialisé dans l'escroquerie aux quotas carbone ; les investigations conduites par les autorités singapouriennes, à la suite d'une demande d'entraide pénale internationale, ont permis de saisir plus de 10 millions de dollars. Ces fonds ont fait l'objet d'une décision de confiscation par le tribunal correctionnel de Paris, rendue en février 2019.

D'après les services de la Chancellerie et du Quai d'Orsay que j'ai auditionnés, les autorités de Singapour sont très coopératives, mais les demandes françaises se heurtent aux exigences procédurales et au formalisme très strict de la partie singapourienne. Chaque demande doit être précisément motivée et faire l'objet d'un exposé des faits très complet ; dès lors, une perquisition, qui est un acte d'enquête coercitif, est difficile à obtenir, dans la mesure où elle nécessite un contrôle strict de nécessité et de proportionnalité.

La coopération judiciaire bilatérale pâtit des différences de nos systèmes juridiques. En effet, la France est un pays de tradition de droit civil, tandis que Singapour est un pays de *common law*, tradition héritée de son passé colonial britannique.

Eu égard aux difficultés rencontrées par la justice française et à la sensibilité des affaires concernées, la France a proposé à la cité-État d'entamer des négociations sur deux conventions : l'une en matière d'entraide – elle constitue la toute première convention signée par Singapour avec un pays de tradition de droit civil –, et l'autre en matière d'extradition – l'ambassadrice de Singapour et le ministère singapourien de la justice m'ont informée tout à l'heure que des négociations officielles devraient démarrer sur le sujet d'ici à la fin de l'année et qu'aucun obstacle n'avait été identifié lors des discussions préliminaires.

Le principal objectif du texte soumis à notre examen est d'établir une coopération plus efficace entre la France et Singapour dans la lutte contre la délinquance transnationale, en particulier dans le domaine économique et financier. En conséquence, les deux parties s'engagent à s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible, y compris en matière d'infractions fiscales et de communication d'informations bancaires. Je précise, à cet égard, que Singapour ne figure pas sur la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales ; en revanche, elle est considérée par le réseau *Tax Justice Network* (TJN) comme l'un des principaux paradis fiscaux pour les entreprises.

L'entraide inclut la localisation ou l'identification de personnes, la perquisition ou encore la saisie. Afin de permettre une exécution rapide des demandes françaises, la convention détaille leur contenu de manière à satisfaire aux exigences de recueil de la preuve en droit singapourien ; elle autorise même des modalités de communication simplifiées en cas d'urgence.

Le texte prévoit, en outre, des formes modernes de coopération, telles que l'audition de témoins ou d'experts par visioconférence, mais exclut le recours aux techniques spéciales d'enquête comme les infiltrations et les livraisons surveillées, le droit singapourien s'opposant à leur mise en œuvre dans le cadre de l'entraide judiciaire. Enfin, la convention énonce des règles en matière de saisie, de confiscation, de partage et de restitution des avoirs criminels.

Pour conclure, cette convention permettra de resserrer les liens franco-singapouriens dans un nouveau domaine : celui de l'entraide judiciaire pénale. Cet instrument répond à une attente forte des juridictions françaises, qui aspirent à plus de fluidité dans le traitement de leurs demandes adressées aux autorités de Singapour. La création, au 1^{er} septembre dernier, d'un poste de magistrat de liaison régional permettra également d'assurer une meilleure exécution de ces demandes.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 17 février dernier. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le 17 novembre prochain, selon la procédure d'examen simplifié.

Pour information, j'ai auditionné l'ambassadrice de Singapour, le ministère singapourien de la justice, le bureau de la négociation pénale européenne et internationale du ministère de la justice, ainsi que le service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire et la sous-direction de l'Asie du Sud-Est du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Nous avons abordé tous les sujets, y compris les paradis fiscaux et la peine de mort.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant le projet de loi autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime, sur le rapport de notre collègue Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – Cette convention, qui a été signée à Paris le 27 janvier 2021, consiste à transformer un organisme de droit français à vocation internationale, l'Association internationale de signalisation maritime (AISM), en une organisation de droit international.

C'est le naufrage du *Titanic* en 1912 qui a provoqué l'émergence d'une première réglementation pour la sauvegarde de la vie humaine en mer : la première convention Solas (« sauvegarde de la vie humaine en mer ») en 1914. Puis, en 1948, est créée l'Organisation maritime consultative internationale, qui deviendra, en 1982, l'actuelle Organisation maritime internationale (OMI), dont le siège est à Londres.

Rapidement, l'importance d'une coopération en matière de signalisation maritime – phares, balises, etc. – s'est fait ressentir, afin d'uniformiser les différents codes – il y en avait quasiment un par pays. Le chef du service des phares et balises français, André Gervais de Rouville a été à l'initiative de la mobilisation dans les années 1950 d'une vingtaine d'administrations maritimes nationales dans une association de droit privé, qui allait prendre son nom actuel en 1998.

L'AISM comprend aujourd'hui 305 membres, se divisant en trois catégories : 87 administrations maritimes – agences gouvernementales et autorités nationales –, 66 membres associés – autres agences gouvernementales et organisations – et 152 membres industriels – fabricants d'équipements et sociétés de services ; 89 États y sont représentés. La représentation des industriels au sein de l'AISM, même s'ils ne participent qu'aux travaux des comités techniques, constitue l'une de ses principales spécificités.

Depuis sa création, l'AISM a largement démontré son utilité. Elle est ainsi à l'origine du système de balisage maritime, dit « MBS », utilisé à l'échelle mondiale depuis le début des années 1980. Ce système a rationalisé les trente systèmes de balisage différents qui préexistaient en un ensemble unique de règles divisé en deux régions : A et B.

Elle est à l'origine d'autres avancées, telles que l'intégration de la nouvelle « marque d'urgence de nouvelle épave » ou le « système d'identification automatique », qui permet d'identifier les navires en l'absence de reconnaissance visuelle ou radar.

L'AISM a progressivement étendu son action à l'ensemble des aides à la navigation, y compris l'e-navigation. Elle publie, à cette fin, des normes, recommandations, guides et manuels, qui, s'ils n'ont pas de valeur contraignante, permettent de renforcer les échanges de bonnes pratiques au sein de la communauté maritime mondiale.

L'AISM est ainsi l'interlocuteur privilégié des deux organisations internationales compétentes en matière maritime : l'Organisation maritime internationale et l'Organisation hydrographique internationale (OHI), qui a son siège à Monaco. En parallèle, l'AISM a créé

en son sein l' « Académie mondiale », dédiée à l'audit des administrations maritimes et à la formation des agents depuis 2012.

L'AIMS dispose d'un budget de 2,7 millions d'euros pour mener à bien ses missions. Ce budget repose essentiellement sur les cotisations des membres, celles-ci étant fixées selon la catégorie de membres. L'Académie est, quant à elle, financée par des donateurs et des sponsors, à hauteur de 1 million d'euros.

L'AIMS a depuis son origine son siège en France, à Saint-Germain-en-Laye. Elle emploie 12 personnes de 7 nationalités différentes, recrutées sur la base de contrats de droit privé. Ce statut de droit privé la pénalise dans l'exercice de ses missions. En effet, certains États n'autorisent pas le financement d'organisations non gouvernementales (ONG) et ne peuvent y adhérer. L'offre d'audit technique et opérationnel en souffre également. L'absence de privilège diplomatique handicape les déplacements de ses personnels et la venue d'experts.

Dès 2012, en lien avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et la direction du ministère chargé de la mer, l'AIMS a engagé une procédure de changement de ses statuts afin de les mettre en cohérence avec la réalité de son activité. Après trois conférences diplomatiques préparatoires, la conférence de Kuala Lumpur de février 2020 a permis d'aboutir à l'adoption du projet de convention visant à la transformer en organisation internationale.

La France, désignée comme État dépositaire de la convention, a été chargée de finaliser le texte et d'organiser la cérémonie de signature, qui s'est tenue le 27 janvier 2021 à Paris. C'est Mme Annick Girardin, ministre de la mer, qui l'a signée au nom de l'État français. La convention a été ouverte à la signature de tous les États membres des Nations unies pour une période d'une année, sachant que, à l'issue de cette période, elle reste ouverte à l'adhésion des États qui ne l'auraient pas signée. À ce jour, 50 États l'ont signée – il faut y ajouter l'adhésion du Royaume-Uni le 5 mai 2022 – et 10 d'entre eux l'ont ratifiée.

La nouvelle organisation conservera les missions dévolues à l'AIMS, mais ses nouveaux statuts devraient lui permettre de renforcer la coopération internationale, de faciliter ses relations avec les autres organisations internationales et d'institutionnaliser son expertise.

L'utilité de la présence des industriels aux comités techniques ayant été largement démontrée, les trois catégories de membres sont maintenues, à la réserve près que la première catégorie ne pourra être constituée que d'États. Les cotisations des membres resteront fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent. Il est prévu qu'elles augmentent raisonnablement dans les années à venir, afin de tenir compte de la montée en puissance des compétences techniques et juridiques de l'organisation.

Sur le plan de la gouvernance, les organes prévus sont assez classiques : une assemblée générale et un conseil, composés exclusivement des États membres, et des comités et organes subsidiaires, ayant pour mission de préparer et de passer en revue les normes et recommandations en matière d'aide à la navigation maritime.

Enfin, la convention prévoit que la nouvelle organisation aura son siège en France, ce qui constitue pour notre pays un gain en termes de rayonnement international et d'attractivité.

Toutes les personnes que j'ai pu auditionner – ambassadrice représentant la France au sein de l'OMI, groupement des industries de construction et activités navales (Gican), le Cluster maritime français – ont salué l'excellent travail de l'AIMS et se sont dites favorables à cette transformation, qui mettra la future organisation sur un pied d'égalité avec les deux autres organisations internationales à vocation maritime : l'OMI et l'OHI. C'est également mon avis.

Toutefois, je tiens à souligner trois points qui me semblent importants.

D'abord, il faut noter que la France ne bénéficiera plus d'un siège de droit au sein du conseil d'administration, contrairement à la situation actuelle. Il s'agit là d'une conséquence logique du nouveau statut d'organisation internationale. Cependant, M. Francis Zachariae, le secrétaire général de l'AIMS, m'a écrit que, si « tous les membres éligibles au Conseil participeront en effet au vote pour élire les 24 membres du Conseil, il semble très peu probable, compte tenu du rôle de la France au sein de l'organisation et de son statut d'État hôte, qu'elle ne soit pas réélue ».

Ensuite, concernant les langues de travail, je me suis inquiété de l'adoption d'une résolution adoptée à l'unanimité lors de la conférence de Kuala Lumpur visant à ne retenir que l'anglais comme langue de travail. Certes, la convention prévoit que les langues officielles de l'Organisation sont l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe, mais est-ce normal qu'une organisation dont le siège est en France ne prévoit pas la traduction systématique de l'ensemble de ses travaux en français ?

Je donne pour exemple le cas de l'Assemblée parlementaire de l'Otan, dont les effectifs, avec moins d'une vingtaine de personnels salariés, sont comparables à ceux de l'AIMS et dont l'ensemble des documents de travail sont disponibles en anglais et en français. L'argument financier peut-il à lui seul justifier que comités et organes subsidiaires ne travaillent qu'en anglais ? En tout état de cause, la décision finale reviendra à la future Assemblée générale, qui adoptera le règlement de la nouvelle entité. Je veillerai à ce que la France défende l'usage du français comme deuxième langue de travail.

Le dernier point que je tenais à souligner concerne le siège de la nouvelle organisation. À ce stade, il est prévu que celui-ci reste à Saint-Germain-en-Laye. Ne serait-il pas opportun qu'il soit plutôt installé au sein d'un territoire à forte tradition maritime, comme en outre-mer, dans le cadre de notre stratégie indo-pacifique, à La Réunion ou en Nouvelle-Calédonie ? Ou encore au Havre, à Marseille, Nice ou Dunkerque ? Notre pays est en capacité de proposer d'autres solutions. Ce point devra être étudié à l'occasion de la conclusion du futur accord de siège.

L'entrée en vigueur de la convention est prévue le quatre-vingt-dixième jour après la date du dépôt du trentième instrument de ratification. À ce jour, elle a été ratifiée par dix États. On peut penser que le seuil de trente ratifications pourrait être atteint d'ici un an.

Des dispositions transitoires sont prévues et annexées à la présente convention afin de faciliter la transition de l'AIMS à partir de l'entrée en vigueur de la convention et jusqu'à la tenue de la première Assemblée générale de l'Organisation.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi après l'Assemblée nationale. Son examen en séance publique est prévu le jeudi 27 octobre

2022, selon la procédure d'examen simplifiée – je souscris à cette décision prise par la Conférence des présidents.

M. Bruno Sido. – Ma question portera sur la sécurité maritime, notamment le balisage, qui relève de la compétence de la future organisation internationale. Les entrées de port et les dangers sont balisés par deux systèmes différents : le système cardinal et le système latéral.

Des balises rouges cylindriques indiquent le bâbord, tandis que des balises vertes coniques indiquent le tribord...

M. Christian Cambon, président. – Comme le disent les marins, lorsque l'on entre au port, on met un tricot vert !

M. Bruno Sido. – En effet !

Toutefois, au niveau international, et même en Guyane, le système s'inverse : le vert est à gauche et le rouge à droite ! La création de cette organisation permettra-t-elle d'unifier le système ? C'est un enjeu de sécurité maritime.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – Une unification n'est pas prévue à ce stade. Le nombre de systèmes a déjà été ramené de trente à deux. Une première zone couvre l'océan Atlantique, l'Afrique, l'Europe, l'Asie, le Moyen-Orient et l'Australie. Une autre regroupe l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur – Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président. – Nous en venons au projet de loi d'organisation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – Comme vous le savez, ce projet de loi constitue une version raccourcie du texte déposé en mars dernier, puisque le nombre d'articles est passé de 32 à 16. C'est un texte que nous attendions depuis longtemps. Il devait être à la sécurité intérieure ce que la loi de programmation militaire (LPM) est à la défense : un effort de planification permettant de garantir que la police nationale et la gendarmerie nationale disposent de tous les moyens nécessaires pour assurer la sécurité de nos concitoyens.

De nombreux rapports parlementaires ont en effet souligné que ces moyens avaient souvent été insuffisants, avec des effets négatifs non seulement sur l'efficacité des forces de sécurité, mais aussi sur le moral des agents. Ainsi, une commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité avait identifié, il y a déjà quatre ans, une série de dysfonctionnements, dont beaucoup résultaient de cette insuffisance de moyens.

Il existe plusieurs précédents à cette loi de programmation : la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995, celle de 2002 et, dans une moindre mesure, celle de 2011 s'efforçaient de planifier les moyens nécessaires aux forces de sécurité sur plusieurs

années. Plus récemment, plusieurs plans ponctuels ont apporté des améliorations souvent significatives, avec, notamment, une augmentation importante des effectifs. Toutefois, aucun de ces textes n'a constitué une véritable programmation financière similaire à la LPM, reflétant les choix stratégiques en matière de sécurité et prévoyant les moyens de fonctionnement et d'investissement correspondant.

Le ministère de l'intérieur a donc entrepris en mai 2019 un travail de « revue stratégique » qui s'est traduit par la publication d'un *Livre blanc de la sécurité intérieure* en novembre 2020. Puis a eu lieu le Beauvau de la sécurité de février à septembre 2021, à l'issue duquel le Président de la République avait annoncé cette loi de programmation pour l'été 2022. Le calendrier électoral en a décidé autrement, d'autant qu'il aurait été étrange de voter une loi de programmation à la toute fin d'une mandature. En revanche, deux protocoles comportant d'importantes revalorisations indiciaires et des augmentations de primes pour les gendarmes et les policiers ont déjà été adoptés en mars dernier.

Nous examinons donc aujourd'hui un projet de loi d'orientation et de programmation « allégée ». Ce texte constitue-t-il l'avancée tant attendue ?

On observe indéniablement des aspects très positifs. En ce qui concerne la programmation, l'article 2 prévoit ainsi une hausse des moyens du ministère de l'intérieur, qui passeront de 21 milliards d'euros environ en 2022 à 25 milliards d'euros en 2027. Le rapport annexé annonce aussi la création de 200 brigades et de 7 escadrons de gendarmerie mobile, nous y reviendrons. Parallèlement à la présentation de la Lopmi, le ministre de l'intérieur a promis la création de 8 500 emplois sur les cinq années de programmation, ainsi qu'un doublement de la présence des forces de sécurité sur la voie publique. Le rapport annexé prévoit aussi une grande transformation numérique pour s'adapter aux nouvelles formes de délinquance.

Par ailleurs, le texte comporte diverses dispositions de procédure pénale comme une extension des amendes forfaitaires délictuelles, la possibilité de saisir des actifs numériques ou encore la création d'assistants d'enquête appelés à seconder les officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs missions.

Voilà pour les aspects positifs, qui marquent une volonté de poursuivre l'effort en faveur des moyens en personnel et en matériel de la gendarmerie et de la police nationales.

En revanche, le principal reproche que nous faisons à ce texte est qu'il ne s'agit finalement pas vraiment d'une loi de programmation.

D'abord, les seuls crédits présentés au sein de l'article 2 concernent tout le périmètre du ministère de l'intérieur. Le Conseil d'État s'est d'ailleurs étonné de cette présentation. Elle semble en effet ignorer le principe de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) selon lequel le budget de l'État est géré non pas à l'échelle du ministère, mais à celle de la politique publique, c'est-à-dire des missions et des programmes. Impossible donc de distinguer dans les nouveaux crédits ce qui relève de la sécurité, de l'administration générale et territoriale de l'État ou encore de la politique de l'immigration et de l'intégration. Encore moins, au sein de la sécurité, ce qui relève de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

On veut nous rassurer, en disant que cela figurera dans la loi de finances et dans la loi de programmation des finances publiques. Mais lors, à quoi bon une loi de

programmation ? Celle-ci devait justement servir à donner une visibilité au-delà de l'annualité budgétaire, pour résoudre enfin les problèmes structurels des deux forces. Ce n'est pas le cas ici.

Ainsi, nous sommes un peu dans le flou sur beaucoup de points qui concernent les gendarmes. Nous nous ne savons pas comment seront répartis les effectifs supplémentaires entre police et gendarmerie. Il y a certes quelques précisions sur les moyens mobiles, avec l'annonce de nouveaux hélicoptères et du renouvellement d'environ 10 % par an de la flotte de véhicules, police et gendarmerie confondus. En revanche, nous ne savons rien ou presque sur l'immobilier, alors même que les casernes sont un point noir pour la qualité de vie des gendarmes et de leurs familles. Nous vous présenterons par conséquent un amendement sur ce sujet essentiel.

Par ailleurs, nous n'avons aucune précision sur la création des fameuses 200 brigades de gendarmerie, et surtout sur le financement de leur implantation. On devine que les collectivités territoriales seront mises à contribution, mais avec quels moyens ? Investir dans de l'immobilier de la gendarmerie, c'est loin d'être une « opération blanche » pour une commune, contrairement à ce que disent certains responsables que nous avons entendus ! Dès lors, on risque de voir les critères objectifs d'implantation devenir moins importants que la capacité de la collectivité à payer pour avoir ses gendarmes : ce n'est pas satisfaisant ! Nous proposerons donc également un amendement sur ce sujet, en attendant un second que nous allons déposer pour la séance avec les rapporteurs de la commission des lois, qui ont la même analyse que nous sur cette question.

Enfin, la même imprécision règne sur la réserve opérationnelle : nous n'avons pas la garantie que l'augmentation des effectifs de 30 000 à 50 000 personnes soit accompagnée des crédits nécessaires. Nous vous présenterons également un amendement sur ce point.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – Comme mon collègue Philippe Paul, je ne peux d'abord que me féliciter de la sanctuarisation de 15 milliards d'euros sur les cinq prochaines années, au bénéfice de l'ensemble des missions du ministère de l'intérieur.

Au-delà des gendarmes et des policiers, ces moyens supplémentaires bénéficieront également à la sécurité civile et à l'administration territoriale. Au total, cet effort financier important ne constitue certes pas la garantie que l'État se rapprochera davantage de nos territoires et de nos concitoyens, mais c'est assurément une condition nécessaire de ce rapprochement.

S'agissant plus particulièrement de la gendarmerie nationale, on note aussi quelques aspects positifs, dont certains ont été évoqués par Philippe Paul.

Au-delà des moyens mobiles déjà mentionnés, je pense que la création d'une nouvelle agence du numérique va dans le bon sens. Je rappelle à ce sujet que nous avons alerté en 2019 sur la création d'une direction du numérique rattachée au secrétariat général du ministère. Nous craignons alors que ce nouveau service ne dévitalise le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²) de la gendarmerie, à qui nous devons de nombreuses innovations comme NEO, qui ont d'ailleurs ensuite été étendues à la police.

Or, selon nos informations, la nouvelle agence du numérique sera précisément une extension du ST(SI)² ; la qualité de son travail et de ses résultats, que nous avons soulignée,

est ainsi récompensée. C'est là, me semble-t-il, un bon exemple de ce qu'il faut faire en matière de mutualisation : non pas supprimer la spécificité des deux forces de sécurité, mais prendre le meilleur dans chacune d'entre elles et construire sur cette base.

La problématique est un peu la même s'agissant de la compétence territoriale respective de la police et de la gendarmerie. Mais sur ce point, le texte qui nous est présenté est moins satisfaisant. J'avais alerté à plusieurs reprises sur ce sujet. Nous sommes nombreux à avoir en tête des situations où la répartition territoriale des deux forces n'est pas satisfaisante, au détriment de la sécurité du quotidien. Cela peut d'ailleurs concerner aussi bien les zones périurbaines que les zones rurales.

Sur ce sujet, la position du ministre de l'intérieur a évolué. En novembre 2020, le Livre blanc sur la sécurité intérieure consacrait de longs développements à cette question, en essayant de clarifier les critères de répartition territoriale. Mais finalement, le ministre a récemment déclaré que la police et la gendarmerie étaient capables de s'organiser efficacement, quel que soit le type de territoire.

Nous ne partageons pas cette analyse. Dans un rapport publié l'année dernière, intitulé *Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*, la Cour des comptes indique que « le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas été l'occasion d'une révision affirmée des limites géographiques des deux forces, ce qu'on peut regretter. La question doit être relancée et accompagnée d'une redéfinition des critères de délimitation des zones de compétence ».

Nous estimons que la position actuelle du ministère de l'intérieur tend ainsi à gommer la spécificité des deux forces, avec le risque d'aboutir à une situation où l'on ne voit même plus la nécessité de cette dualité entre la police et la gendarmerie. C'est pourquoi nous vous présenterons un amendement visant à réaffirmer l'utilité de ces ajustements territoriaux et à indiquer que ceux-ci doivent être précédés d'une large consultation locale. Rappelons à ce propos que, dans un rapport rendu public en janvier 2021 sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat avait recommandé d'« associer très étroitement les élus locaux à la conception et à la mise en œuvre de la nouvelle répartition entre la police et la gendarmerie et [de] raisonner de manière pragmatique selon des bassins de délinquance ».

Je voulais également insister sur la nécessaire coordination des deux forces sur un même territoire lorsque cela est justifié par des situations urgentes et exceptionnelles, ou par des phénomènes de délinquance communs. Une circulaire de 2011 a en effet mis en place ce que l'on appelle la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (Corat), qui permet aux deux forces de s'affranchir de leur zone de compétence en cas de besoin. C'est un instrument potentiellement très utile, mais ces dispositions sont peu et mal mises en œuvre, comme la Cour des comptes l'a également souligné. Il s'agit donc de mettre en œuvre plus systématiquement cette possibilité de coordination en généralisant les protocoles départementaux entre la police et la gendarmerie qui doivent les organiser, après consultation des élus. Nous vous proposerons un amendement en ce sens.

Sur la question de la création des 200 brigades, j'ai été un peu surpris d'apprendre que le choix des implantations semble en réalité déjà largement fait, y compris la mise en place de brigades « volantes » qui nous laissent quelque peu dubitatifs. Les consultations, notamment des élus, viendront peut-être ensuite, mais il est dommage que tout

soit déjà engagé alors même que la loi qui prévoit cette création n'est pas encore votée ! Nos amendements nous permettront d'interpeller le ministre sur cette question.

Sur les autres points, j'aurai une appréciation plus nuancée. Comme l'a souligné mon collègue, ce texte n'est pas véritablement un projet de loi de programmation : il manque beaucoup trop de détails et de précisions puisque nous en restons au niveau ministériel.

Ainsi sur le sujet de l'immobilier, comme sur d'autres, il est seulement prévu de mettre en place un nouveau service chargé de « déterminer et présenter un tendancier de dépenses d'investissement sur les projets immobiliers structurants du ministère de l'intérieur ». Après les multiples alertes que nous avons lancées au fil des années, après le Livre blanc et le Beauvau de la sécurité, cela nous paraît un peu décevant. C'est précisément sur un tel tendancier de dépenses que nous aurions aimé pouvoir nous prononcer à l'occasion de cette Lopmi ! D'où l'amendement que nous vous présenterons sur ce point.

Enfin, les quelques dispositions de procédure pénale contenues dans le texte, comme la création des assistants d'enquête, sont sans doute utiles pour certaines d'entre elles, mais elles constituent plus des remises à jour ponctuelles qu'une réforme de grande ampleur. Dans ce domaine, il est nécessaire de poursuivre les efforts et, notamment, d'assurer une meilleure coordination avec les services de la justice, qui sont eux aussi en pleine transformation numérique.

M. Olivier Cigolotti. – Je souscris aux remarques de nos rapporteurs.

Avant de créer 200 brigades, il conviendrait déjà d'atteindre l'effectif théorique de gendarmes prévu, notamment dans les départements ruraux : en Haute-Loire, l'effectif théorique est de 350 gendarmes, mais dans la réalité, 10 % des postes ne sont pas pourvus ! Sur 257 communes, 6 sont couvertes par la police, les autres par la gendarmerie. Il faut de la cohérence !

Créer des brigades a un coût. Or bon nombre de communes ont déjà des frais de fonctionnement élevés et sont endettées. Si on ne les aide pas, je ne vois pas comment elles pourront assurer cette nouvelle charge.

L'essentiel est de recruter des gendarmes et de faire en sorte que leur périmètre d'intervention soit cohérent.

M. Jean-Pierre Grand. – Les communes sont inquiètes, car elles craignent de devoir assumer le financement des nouvelles brigades. Mais la Caisse des dépôts et consignations, au travers de CDC Habitat, achète le terrain, ce qui constitue une recette pour la commune, et construit la gendarmerie et les logements pour les gendarmes. Il importe donc d'avoir l'assurance que CDC Habitat prendra bien en charge le financement et la construction des nouvelles gendarmeries. Les maires ne doivent pas avoir à donner le terrain, tout en devant solliciter le département, la région, l'État, etc., pour obtenir des financements.

Nous devons aussi être très vigilants sur la cohérence de l'articulation entre la police et la gendarmerie. Chacun sait que la police n'apporte pas, et ne peut pas apporter, les mêmes services dans les zones rurales ou périurbaines que la gendarmerie. La création des nouvelles brigades entraînera des déplacements des zones de compétence entre la police et la gendarmerie. Il convient que les élus soient associés en amont pour savoir dans quelle zone ils

préfèrent être. Attention à ne pas rétrécir les zones de la gendarmerie au profit de celles de la police. Nos amendements doivent être calibrés pour répondre à ces réalités de terrain.

M. Joël Guerriau. – Quelle est l'importance de la réserve opérationnelle de la gendarmerie ?

Nous devons veiller à la proximité et ne pas négliger l'attention à toutes les personnes vulnérables et aux personnes âgées.

M. François Patriat. – Je suis déçu que le doute l'emporte sur le satisfecit. Peu de gouvernements, en effet, ont autant augmenté les crédits consacrés à la sécurité ! Leur hausse était de 10 milliards d'euros au cours du quinquennat précédent, elle sera de 15 milliards au cours de ce quinquennat : qui fait mieux ?

La présence de la gendarmerie dans les zones rurales s'est accrue. Il faut savoir ce que l'on veut : on ne peut pas en même temps réclamer plus de gendarmes et se plaindre de la création de nouvelles brigades à cause de leur coût.

En Côte-d'Or, les gendarmeries sont construites par le département, les communes n'ont qu'à fournir le terrain. De nouvelles brigades ont été créées dans des cantons où elles avaient disparu depuis 20 ans ! L'engagement de créer 10 000 postes dans la police et la gendarmerie a bien été tenu au cours du précédent quinquennat. Pourquoi dès lors mettre en doute les engagements annoncés concernant les nouvelles brigades ? M. Darmanin va interroger les élus pour qu'ils lui fassent remonter les besoins des territoires.

Ce texte n'est peut-être pas une vraie loi de programmation, mais il représente un effort important. Nous voterons trois des amendements de nos rapporteurs, mais nous nous opposerons aux deux autres.

M. Jean-Marc Todeschini. – Je serai plus sceptique que M. Patriat. J'ai été administrateur d'un office d'HLM qui avait transféré à la charge des locataires plusieurs millions pour financer les gendarmeries qu'il avait à sa charge. On ne peut pas dire que tout va bien dans le meilleur des mondes ! On doit se méfier des effets de communication de ce ministre et de ce gouvernement. Le financement des gendarmeries doit relever du pouvoir régalien, donc de l'État.

Je pourrais aussi citer l'exemple d'une caserne prévue en Moselle : CDC Habitat s'est retiré du plan de financement et c'est l'office d'HLM qui est sollicité, tandis que la commune et l'intercommunalité doivent garantir les emprunts pour que le projet voie le jour. C'est un chantage inacceptable !

En ce qui concerne les 200 nouvelles brigades, certaines annonces ont déjà été faites, alors que la loi n'est pas votée. C'est de la communication et les communes sont en porte-à-faux. Nous devons aussi faire en sorte dans nos amendements que la garantie d'emprunt ne pèse pas sur les communes.

M. Cédric Perrin. – Pour construire 200 casernes, il faudra mettre de l'huile dans les rouages administratifs, car les procédures administratives sont bien longues ! Il m'a fallu sept ans pour construire une caserne dans ma commune, entre le moment de la délibération et celui de la construction : CDC Habitat ne finance que les logements, les bâtiments administratifs sont à la charge des collectivités. Avec les lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, il était possible de conclure des baux

emphytéotiques administratifs avec l'État. Mais le loyer versé par ce dernier à la commune ne couvre pas le montant de l'investissement qu'elle a réalisé.

Il faut simplifier les cahiers des charges, car les contraintes sont trop nombreuses. Au sein de la gendarmerie, seule une personne est chargée de l'instruction de tous les dossiers de construction de casernes dans toute la France... C'est bien peu !

M. Christian Cambon, président. – Pensez aussi à ceux qui n'ont plus de caserne de gendarmerie, notamment en banlieue... Bien des problèmes que l'on connaît actuellement dans ces territoires n'auraient sans doute pas lieu si l'on avait conservé la gendarmerie !

Mme Sylvie Goy-Chavent. – J'ajoute que même si une commune participe au financement d'une gendarmerie, cela ne garantit pas que cette dernière restera sur son territoire. À Nantua par exemple, ville où la délinquance est forte, la gendarmerie a pourtant été déplacée, en raison de pressions politiques, dans la commune voisine, où pourtant tout va bien.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} (Rapport annexé)

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-57 prévoit que l'on puisse réajuster la répartition territoriale entre la police et la gendarmerie – je pense à certains hameaux qui dépendent d'une ville, mais qui sont plus proches des gendarmeries voisines. Certes, le Gouvernement prévoit de créer de nouvelles brigades, ce qui est bienvenu après les suppressions des dernières années, mais il ne faudrait pas manquer une occasion de réfléchir sur la répartition entre les deux forces de sécurité.

M. Bruno Sido. – Je propose de compléter l'amendement par les mots « et les conseils départementaux ». Les brigades ne sont plus depuis longtemps situées dans les chefs-lieux de canton, lesquels ne correspondent plus aux territoires de gendarmerie. Le seul dénominateur commun est donc le département.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – Avis favorable.

M. Philippe Folliot. – Pourquoi ne pas inclure aussi les parlementaires ? Il n'y a pas de meilleurs connaisseurs du territoire que les sénateurs, par exemple. Je partage en tout cas les propos de Mme la rapporteure : il faut sortir de la logique communale dans la répartition entre police et gendarmerie. En zone de montagne, par exemple, une partie de la commune peut se trouver à quelques kilomètres d'une brigade dont elle ne dépend pas, car elle est située sur une autre commune. Ce n'est sans doute pas dans un amendement que l'on peut préciser ce genre de choses, mais il est certain qu'il faut une répartition plus fine et plus pratique.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – Cet amendement vise également à atténuer le seuil de 20 000 habitants. Nous sommes d'accord pour ajouter une mention des conseils départementaux. Nous avons parlé des « représentants des acteurs de chaque territoire », pour n'oublier personne, mais soit !

M. François Patriat. – J’ai participé il y a quinze jours à l’installation d’une nouvelle promotion de gendarmes à Dijon, regroupant 1 000 gendarmes ! Nous n’en avons jamais formé autant. Le Gouvernement consacre 50 millions d’euros à des travaux dans les locaux. Il a déjà dit qu’il ne reviendrait pas sur la répartition entre la police et la gendarmerie ; nous voterons donc contre cet amendement.

L’amendement COM-57 rectifié est adopté.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – Comme son texte l’indique, l’amendement COM-58 insiste pour que l’outil de la Corat soit pleinement utilisé.

L’amendement COM-58 est adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – L’implantation de 200 brigades a été annoncée. L’amendement COM-59 sécurise le texte concernant les critères de sélection de leurs implantations. Nous sommes en effet inquiets : lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie nous a confié qu’il n’avait aucune latitude pour choisir.

Vous avez été élus locaux, comme moi ; en tant que maire, j’ai été sollicité pour construire des logements pour les gendarmes. L’opération est au mieux blanche, les loyers remboursant les annuités de dette. Mais il y a déjà eu de très importants retards dans le paiement des premiers. L’Association des maires de France (AMF) n’y est pas du tout favorable. Soyons vigilants.

Nous sommes en discussion avec les rapporteurs de la commission des lois pour rédiger un amendement commun en ce sens avant lundi prochain.

M. Olivier Cigolotti. – Le problème des baux a été réglé le 1^{er} mai 2022 : les baux proposés ne permettent une révision qu’au bout de vingt-sept ans, contre neuf auparavant.

M. Joël Guerriau. – Quel est le rapport avec l’amendement ?

M. Jean-Pierre Grand. – Ce n’est pas aux collectivités locales de financer les gendarmeries. Je sais de quoi je parle : des logements pour 200 gendarmes ont été construits dans ma commune. L’État s’entend avec des investisseurs tels que les sociétés d’économie mixte municipales ou CDC Habitat. Il y a quelques jours, il y a eu des problèmes de vie commune dans une gendarmerie de mon département : ils ont été réglés comme sont réglés les problèmes dans un immeuble normal entre le locataire et le propriétaire. J’ai vendu un terrain 600 000 euros à CDC Habitat et la construction de la gendarmerie ne m’a pas coûté un centime. La création de 200 gendarmeries, c’est peu de choses, pour un acteur comme CDC Habitat.

M. Bruno Sido. – Je suis gêné par l’idée que l’on consulte les maires. J’ai vu des autoroutes faire des zigzags pour passer près de la ville d’un maire important au lieu de passer là où elles devaient passer. Il ne faudrait pas que cela se passe ainsi pour les gendarmeries.

M. Jean-Pierre Grand. – Tout à fait !

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – Nous avons cherché un équilibre dans cet amendement. La création de 200 brigades créées ne signifie pas forcément la construction de 200 gendarmeries, car il y aura parmi elles des brigades mobiles. Les préfets

doivent lancer une consultation ; nous espérons simplement qu'elle ne sera pas pipée, et qu'elle se fera à partir de critères clairs de délinquance et de population. L'idée des brigades mobiles est justement d'offrir plus de souplesse pour apporter de la sécurité dans les territoires où il y a des manques.

L'amendement COM 59 est adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – Le directeur général souhaiterait faire passer le nombre de réservistes de 30 000 à 50 000 par an. Il dit ne pas manquer de crédits, mais, dans mon département, les réservistes ne veulent pas faire de périodes à partir d'octobre, car elles ne leur sont payées que l'année suivante ; dans un autre département, on nous a rapporté que les crédits manquaient dès juillet... L'amendement COM-56 sécurise le texte : il ne faudrait pas que l'on recrute plus de réservistes sans que cela augmente le nombre d'heures travaillées au total.

L'amendement COM-56 est adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-55, quant à lui, apporte des précisions au texte pour que les retards qui ont affecté les travaux dans les gendarmeries ne se reproduisent plus.

L'amendement COM-55 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Questions diverses - remplacement d'un membre du groupe de suivi sur les négociations commerciales

M. Christian Cambon, président. – Je vous informe que notre collègue André Gattolin représentera notre commission au sein du groupe de suivi sur les négociations commerciales, en remplacement d'Abdallah Hassani, désormais membre de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

La réunion est close à 18 h 15.

Mercredi 5 octobre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023 – Audition de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi)

M. Christian Cambon, président. – Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, et plus particulièrement des crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », nous accueillons aujourd'hui MM. Stéphane

Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Il faut d'abord rappeler que l'Anssi n'est pas une autorité administrative indépendante, mais qu'elle est l'un des services en charge de la cybersécurité des services publics et du tissu économique et social français – elle est placée sous la direction du SGDSN. Cette audition est l'occasion de compléter le point annuel sur l'activité de gestion de crise et de coordination des conseils de défense dont le SGDSN a la charge par un focus plus particulier sur les attaques informatiques auquel notre pays, notamment les collectivités territoriales et les hôpitaux, doit faire face. Je pense à l'hôpital de Corbeil-Essonnes et à la ville de Caen, qui font l'actualité de la cybercriminalité.

Le PLF pour 2023 prévoit une augmentation des moyens du SGDSN, principalement destinée, comme les années précédentes, à renforcer nos moyens de lutte contre les cybermenaces. Pourriez-vous nous préciser dans le détail à quoi seront consacrés ces crédits supplémentaires ?

Par ailleurs, je rappelle que pour compléter notre arsenal cyberdéfensif dans le champ de la désinformation et des influences extérieures, un service à compétence nationale, dénommé Viginum, a été créé par voie réglementaire en juillet 2021. L'occasion vous est ici donnée de nous en présenter un premier bilan.

Enfin, dans le contexte de la guerre en Ukraine et de la multiplication des menaces étatiques, mais aussi criminelles, les deux pouvant d'ailleurs être liées, il nous apparaît tout à fait primordial que vous puissiez éclairer la représentation nationale sur les priorités qui seront données à vos services pour 2023 et les années suivantes. J'ai noté que le budget du SGDSN progresserait en 2023 de 20 millions d'euros pour atteindre un total de près de 325 millions d'euros. Vers quels dispositifs ces crédits supplémentaires sont-ils fléchés ?

Par ailleurs, vous disposiez également de crédits du plan de relance pour 2022 pour mettre en place un dispositif spécifique de protection des systèmes d'information des collectivités territoriales et établissements publics. Comment et avec quels moyens allez-vous pérenniser ce programme en 2023 et les années suivantes ?

Je rappelle à tous que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

M. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. – Durant les douze derniers mois, le SGDSN a dû s'occuper d'événements de nature très différente.

Les élections présidentielle et législatives nous ont amenés à travailler très étroitement avec les autorités chargées du contrôle de la campagne et du bon déroulement du processus électoral, notamment le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle ou encore l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), pour tenter de déceler les attaques informatiques contre les institutions ou les candidats, ainsi que les tentatives de manipulation de l'information.

Nous avons aussi suivi les effets de la reprise économique à la suite de la phase aiguë de la pandémie de covid-19 : inflation, tensions sur les microprocesseurs ou sur certains produits alimentaires, etc. Cela pèse naturellement sur la construction du budget de l'État.

C'est bien sûr la guerre en Ukraine qui nous occupe beaucoup. Elle fait vaciller les cadres conceptuels, remet en cause notre travail sur la non-prolifération, interroge sur la mise en œuvre du droit international. L'ensemble des équilibres géostratégiques sont remis en cause du fait de la désinhibition totale du chef d'un pays doté de l'arme nucléaire. De surcroît, ce pays utilise à grande échelle ce que l'on appelle les « menaces hybrides », c'est-à-dire des actions menées sous le seuil de conflictualité, sans que l'on puisse les attribuer, et ayant pour objectif de déstabiliser l'adversaire, voire de le neutraliser sans avoir à combattre directement. Je fais référence aux attaques cyber et aux manipulations de l'information, mais on peut aussi s'interroger sur les conditions dans lesquelles les gazoducs Nord Stream ont été coupés ces jours derniers. Une bonne part du travail du SGDSN a été consacrée au suivi de cette guerre.

Nous avons également travaillé sur la question de l'Indo-Pacifique. La montée en puissance de la Chine se traduit notamment par une activité cyber extrêmement importante, peut-être plus importante ces derniers mois que celle de la Russie. La Chine a ainsi essayé de pénétrer des réseaux pour faire de l'espionnage industriel à grande échelle.

Enfin, au Sahel, la pression de compétiteurs voulant attaquer la politique de la France et s'installer en Afrique a beaucoup occupé les différents services concernés.

Toutes ces questions ont évidemment été abordées au sein du Conseil de défense et de sécurité nationale. Je rappelle que l'organisation de ce Conseil est prévue par les textes et qu'il permet aux directeurs d'administration et aux chefs de service de donner la vision administrative des dossiers pour que le Président de la République puisse prendre les décisions qui relèvent de son pouvoir exécutif.

En 2023, notre action restera concentrée sur l'ensemble de ces enjeux majeurs.

Nous avons commencé à travailler sur la prochaine loi de programmation militaire (LPM) ; elle vous sera soumise au premier semestre 2023 et vous aurez un rôle éminent à jouer en la matière, y compris en amont de la présentation du texte. Nous devons prendre en compte le nouveau cadre d'action, dont j'ai évoqué certains éléments – c'est ce que certains appellent « la fin des dividendes de la paix ». Le Président de la République nous a fixé deux orientations : il souhaite articuler notre stratégie nationale autour de priorités simples, lisibles et adaptées à nos théâtres d'intérêts et à nos alliances ; il souhaite ensuite comprendre la déclinaison physico-financière des choix qui seront arrêtés.

Nous serons donc amenés à discuter des choix stratégiques avant d'aborder les questions de programmation, mais aussi à travailler sur ce que le Président de la République a appelé « l'économie de guerre ». Il s'agira notamment de regarder dans quelles conditions l'industrie de défense et toutes les entreprises qui travaillent pour ce secteur peuvent modifier leur façon de travailler afin d'être plus rapides et capables de reconstituer les stocks. Un exemple : les séries devront peut-être être un peu moins sophistiquées, mais plus régulières afin de répondre rapidement à nos besoins.

Nous sommes dans un processus de réflexion et de maturation et nous aurons besoin de votre appréciation et de votre avis dans cette phase.

Le PLF pour 2023 subit les conséquences de cette nouvelle donne.

Depuis plusieurs années, le SGDSN est de plus en plus sollicité et a pris en charge de nouvelles missions. Des services à compétence nationale ont été créés pour assurer le portage juridique de ces missions. Je ne citerai que quelques exemples : l'Anssi ; le groupement interministériel de contrôle (GIC), qui s'occupe des interceptions de sécurité, sur lequel je n'ai pas autorité, mais que nous gérons ; un opérateur de services informatiques destiné à regrouper l'ensemble des moyens de façon à répondre aux attentes techniques de l'État ; le nouveau service Viginum, service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères.

Le budget opérationnel de programme (BOP) du SGDSN représente plus de 50 % des crédits totaux du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » : 37 % de ses crédits du titre 2 et 58 % des crédits hors titre 2. Le PLF pour 2023 prévoit de doter le SGDSN de 346,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 324,5 millions en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 15,8 % en AE et de 6,5 % en CP par rapport à 2022. Près du tiers de ce budget est porté par des dépenses de masse salariale – 101,6 millions en CP –, les deux tiers restants constituant pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et d'investissement, à hauteur de 222,9 millions en CP.

La trajectoire financière pour 2023-2027 est déterminée par plusieurs éléments.

Elle est d'abord déterminée par les missions répondant à une demande particulière du Président de la République ou du Premier ministre.

Je pense notamment au plan « cyber » pour la France, à l'animation et au pilotage de la stratégie nationale de résilience – ce sont des sujets qui ont été inscrits dans le programme présidentiel – et au développement des dispositifs de communication sécurisée au profit des hautes autorités et des services territoriaux de l'État, en particulier le téléphone Osiris. Nous devons ainsi travailler, en lien avec l'affaire Pegasus, sur la question des téléphones sécurisés : ce seront des téléphones plus sécurisés, mais moins ergonomiques – ils ne permettront pas de naviguer sur internet, mais nous serons sûrs qu'il n'y aura pas d'oreilles indiscretes...

Parmi ces missions, je citerai également la prise en compte des enjeux spatiaux tant sur le plan industriel qu'au niveau européen : nous devons nous adapter aux évolutions géostratégiques – dans ce secteur, beaucoup d'équipements étaient produits en Ukraine, parfois en connexion avec la Russie. Nous avons ainsi créé un bureau en charge des affaires spatiales au sein du SGDSN. Je citerai enfin la lutte contre les agences numériques étrangères et la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement – le GIC disposera d'un nouveau bâtiment à Montrouge, que nous devons protéger.

Ensuite, la trajectoire financière est déterminée par la consolidation de la montée en puissance organique du SGDSN. Nous avons un important programme d'opérations immobilières, par exemple pour l'Anssi, qui disposera d'un nouveau bâtiment à Rennes – 25 millions d'euros sont consacrés à ce projet.

À la suite de la réforme de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), nous avons obtenu une hausse de 750 000 euros de la subvention qui lui est versée.

L'Institut réduira ses frais de fonctionnement, mais accueillera davantage de stagiaires et augmentera son rayonnement.

Par ailleurs, un certain nombre de postes de dépenses du SGDSN se rigidifient, en particulier les crédits de transfert au bénéfice de capacités techniques interministérielles (CTIM). Et il faut prendre en compte des dépenses nouvelles comme Viginum ou le campus cyber, inauguré l'an passé et pour lequel 14,2 millions d'euros sont prévus sur six ans. Je veux aussi évoquer dans ce cadre l'importance du volume des restes à payer – 104,3 millions d'euros au début de 2022 – induits par les indispensables opérations d'investissement et immobilières conduites ces dernières années.

Ce phénomène de rigidification sera accentué en 2023 sous l'effet de la hausse significative des coûts de l'énergie, plus particulièrement ceux de l'électricité, hausse qui se traduira par une multiplication par 3,5 de ce poste de dépenses – 5 millions d'euros contre 1,5 million.

Pour en revenir à nos missions, je veux dire que l'évolution chaotique du cadre géopolitique, le retour de la violence à grande échelle et haute intensité en Europe ou encore la multiplication des crises donnent une acuité particulière aux travaux que nous avons engagés au printemps sur la question de la résilience. Jean Castex, alors Premier ministre, avait confié au SGDSN une mission de réflexion et de rédaction d'une stratégie nationale de résilience. Un projet, issu d'un travail mené avec les ministères, lui a été remis au mois de mai. L'idée générale est de mieux identifier nos faiblesses et de mettre en œuvre des actions correctives, faisant l'objet d'indicateurs de suivi. L'idée est de réformer la planification et les outils de gestion de la crise dans le sens d'une plus grande polyvalence des plans et d'une simplification des outils de réponse à la crise, en nous attachant notamment à la question des stocks – nous avons appris que nous devons compter sur nos propres efforts en la matière.

Encore plus loin, l'objectif final est d'« embarquer » la population, grâce au concours de ceux que nous n'avons pas assez associés jusque-là : collectivités territoriales, associations ou encore comités communaux – ces comités sont, par exemple, essentiels pour prévenir et gérer les feux de forêts et leurs conséquences. Le but ultime est de parvenir à préparer l'ensemble de la population à faire face à une situation de crise. Il s'agit de faire de nos concitoyens des « consom' acteurs », pour reprendre l'expression d'une parlementaire.

La guerre en Ukraine donne une nouvelle perspective à nos réflexions. La destruction d'éléments des gazoducs Nord Stream I et II démontre que les infrastructures civiles – satellites, câbles... – sont des cibles pour des États sans scrupules. Parallèlement, le prix des hydrocarbures et les risques de pénurie d'énergie sont des moyens de pression utilisés par la Russie sur les populations européennes. Nous travaillons donc à organiser les choses de façon que, par exemple, d'éventuels délestages, que nous faisons tout pour éviter, n'aient pas d'effets mal maîtrisés.

Les ministères dialoguent avec les opérateurs, y compris dans le domaine des télécoms. En complément, nous avons organisé et nous continuerons à organiser plusieurs exercices de gestion de crise afin de mettre à jour d'éventuelles faiblesses, de corriger nos plans et de veiller à ce que l'ensemble de nos concitoyens puissent faire face à la situation.

Nous devons faire face à une menace forte d'États comme la Chine ou les États-Unis, qui peuvent être tentés d'imposer leur mainmise et dominer les autres États sur un plan

technique, réglementaire ou judiciaire. Il nous faut donc nous organiser aux niveaux national et européen.

Viginum a été créé en 2021 pour lutter contre les attaques informationnelles de l'étranger. La lutte informationnelle est devenue l'un des principaux enjeux de notre temps et la principale mission de Viginum. Il y a actuellement 42 agents dédiés, et ils seront 65 à terme pour détecter les attaques informationnelles venant de l'étranger. Le service a été mis à l'épreuve lors des élections et lors du référendum en Nouvelle-Calédonie. Nous avons rendu compte au Conseil constitutionnel de tout ce que nous avons pu observer.

Dans le cadre de cette mission, je préside également deux comités interministériels pour coordonner l'action de tous les services de l'État. Nous avons vocation à être des boucliers. Notre rôle n'est pas de dire ce qu'est la vérité, mais de mettre au jour des phénomènes potentiellement « inauthentiques » ayant cours sur des plateformes en ligne et susceptibles de révéler une ingérence numérique étrangère. Pour ce faire, Viginum recherche des marqueurs d'inauthenticité dans le débat public numérique : comptes atypiques, contenus susceptibles d'être inexacts ou trompeurs, comportements aberrants, anormaux ou coordonnés. Viginum s'appuie notamment sur des indicateurs mathématiques ou des outils informatiques conçus par ses spécialistes en analyse de la donnée.

À partir de là, on observe la menace et on essaie de la caractériser pour vérifier si les phénomènes répondent ou non aux critères établis dans le décret pour définir une ingérence numérique étrangère et, partant, s'ils sont susceptibles d'entraîner une réponse des autorités, qui peut être politique, par un contre-discours, diplomatique ou judiciaire, au moyen de la loi de 2018 sur les manipulations de l'information ou de la loi de 1884 sur la liberté de la presse.

Sur une année d'existence, le service a identifié 84 phénomènes qualifiés d'inauthentiques. Le principal enseignement de cette année d'existence est donc l'omniprésence de tels phénomènes, même s'ils ne sont pas tous massifs ni dangereux. Néanmoins, ils ont tendance à augmenter, notamment lors des échéances électorales. Il s'agit principalement d'essayer de discréditer nos institutions démocratiques. Pour contrer ce phénomène, nous travaillons en étroite collaboration avec nos partenaires étrangers, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis.

Je termine par la cybermenace, sur laquelle Guillaume Poupard sera évidemment beaucoup plus complet que moi. Je peux simplement dire que celle-ci augmente d'année en année. Nous avons, l'année dernière, mis au point avec le Premier ministre toute une série d'actions pour vérifier que nos administrations, nos ministères, nos établissements publics n'étaient pas susceptibles d'être attaqués, ou en tout cas que nous pouvions être en capacité de répondre à ces événements. L'Anssi a donc beaucoup travaillé et continue à travailler avec toutes ces administrations pour renforcer la résistance de leurs systèmes informatiques aux attaques qui pourraient se produire, et elle fait évidemment de même, à travers le plan de relance, avec les établissements publics. Nous essayons de décentraliser cette action. Ainsi des centres de réponse aux alertes et aux attaques ont été créés dans toutes les régions, à l'exception d'une, pour faire face aux attaques.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. – La menace n'évolue clairement pas dans le bon sens. Il n'y a pas de bonne nouvelle, mais nous pouvons être optimistes sur notre capacité à y répondre.

En 2020, nous avons reçu 786 signalements d'attaque. Il y en a eu certainement plus, mais seules 786 étaient du niveau de l'Anssi. En 2021, il y en a eu 1082, soit une hausse de 37 %. La croissance peut donc être qualifiée d'exponentielle au sens mathématique du terme.

Trois grandes menaces nous préoccupent : secteur criminel, activité d'espionnage, action militaire, c'est-à-dire destructive. Ce sont trois menaces différentes, qu'il ne faut pas mélanger.

La menace criminelle, comme à l'hôpital de Corbeil-Essonnes, est en voie de stabilisation sur un palier très haut, puisque l'Anssi est impliquée sur à peu près 200 opérations. Le mode opératoire est peu ou prou toujours le même : il s'agit d'entrer dans un système d'informations pour en bloquer et en voler les données, puis se livrer à un chantage. Dans le cas d'un hôpital, il y a alors un vrai risque pour la sécurité médicale des personnes et la crainte de voir des données intimes diffusées, ce qui rend les arnaques financières plus aisées. Les cibles sont le plus souvent des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Nous essayons d'anticiper en diffusant des messages de prudence pour que les systèmes d'information des victimes potentielles soient les plus robustes possible. Quand on en est à se poser la question de payer ou non la rançon, il est déjà trop tard.

Nous avons mené 17 opérations en 2021. Une opération, c'est quelque chose de très grave, car cela implique une intervention massive de moyens de la part de l'agence, de nos partenaires et de prestataires privés. Sur ces 17 opérations, 14 concernaient des affaires d'espionnage, dont 9 semblaient correspondre à des modes opératoires d'origine chinoise. Ce sont des opérations très complexes faisant intervenir tout un écosystème obscur mêlant acteurs publics et privés. En résumé, l'espionnage, c'est 80 % de l'activité de l'Anssi.

La menace militaire, c'est celle qui vise non pas à espionner ou à faire chanter, mais à détruire des systèmes d'information. C'est notre priorité, car cela pourrait avoir des conséquences dramatiques en matière de sécurité nationale. Le premier constat à faire, c'est qu'une telle attaque ne s'est pas encore réalisée, même depuis le début de la crise ukrainienne. Il ne faut pas pour autant sous-estimer la Russie en la matière. On l'a vu avec SolarWinds en 2020.

La clé réside dans la construction d'un véritable écosystème. Un travail étroit est mené avec un certain nombre de partenaires afin d'aboutir à une compréhension fine des modes opératoires et de proposer des stratégies efficaces. Aujourd'hui, je peux dire que nous sommes arrivés à un système de cyberdéfense performant.

À ce stade, permettez-moi de faire la publicité de notre plateforme d'information cybermalveillance.gouv.fr, qui peut permettre à tout un chacun de réviser les règles élémentaires en matière de cybersécurité.

Enfin, je veux revenir sur le Campus Cyber, qui est une initiative public-privé remarquable. Sur 26 000 mètres carrés à La Défense, il associe l'Anssi, des chercheurs, des représentants de grands groupes dans une alchimie très précieuse pour diffuser l'information et proposer des formations en matière de cybersécurité.

Pour conclure, je rappelle que notre action doit nécessairement s'inscrire dans un cadre européen. La cybersécurité a d'ailleurs été l'un des marqueurs de la présidence française de l'Union européenne. L'entraide européenne est absolument fondamentale.

M. Olivier Cadic, rapporteur pour avis des crédits du programme "Coordination du travail gouvernemental". – Messieurs, vous avez évoqué devant nous le nombre d'attaques en 2020 et 2021, mais pouvez-vous faire un point plus détaillé, à date, de la situation en 2022 ? Quelles sont vos prévisions pour 2023, et vous estimez-vous suffisamment dotés en effectifs pour y faire face ?

Par ailleurs, vous avez souligné que les attaques par rançongiciel et blocage des systèmes d'information de collectivités, comme la ville de Caen, et d'hôpitaux, comme celui de Corbeil-Essonnes, se multipliaient. Quelle a été l'action de l'Anssi dans les cas cités ? Où se situent les responsabilités ? Si les recommandations de l'Anssi ne sont pas appliquées, n'est-ce pas la responsabilité des hôpitaux ou des collectivités qui risque d'être engagée ? Pour ma part, je pense qu'il serait totalement contreproductif, voire dangereux de banaliser un quelconque paiement des rançons.

Vous avez évoqué les questions d'espionnage, notamment de la Chine, de manière très diplomatique. Quelles sont les nouvelles menaces ? La pression se faisant toujours plus forte, faut-il s'inquiéter ?

Les câbles sous-marins peuvent-ils constituer un point de danger pour nos systèmes informatiques ?

J'aimerais également évoquer la dissuasion. Que pouvez-vous nous dire sur les pirates ? Sommes-nous en mesure de les bloquer ? Combien d'entre eux ont été arrêtés ces dernières années ? La stratégie américaine est très offensive : le FBI recherche les auteurs des faits, bloque les serveurs, délivre des mandats d'arrêt internationaux – un de nos jeunes compatriotes a récemment été arrêté au Maroc en lien présumé avec une attaque cyber aux États-Unis. Pouvons-nous procéder de la sorte pour envoyer un message de fermeté aux États et organisations hostiles ?

Nous avons observé les narratifs, dont celui de la Chine, repris par la Russie. J'ai consulté un site d'histoire, par exemple, qui reprenait très exactement le narratif de la Chine sur Taïwan. Il suffit de suivre un discours du Président de la République pour observer l'action des robots installés en Russie qui cherchent à décrédibiliser la parole du Président sur Facebook ou Twitter au moment même où elle est prononcée. Le week-end dernier, au Burkina Faso, certains sites étaient animés depuis la Russie pour inciter la population à mettre le feu à l'ambassade de France. On pouvait même voir des drapeaux russes au sein des manifestations. Envisagez-vous de contre-attaquer et, si oui, comment ?

M. Mickaël Vallet, rapporteur pour avis des crédits du programme "Coordination du travail gouvernemental". – Le plan de relance allouait 136 millions d'euros au financement de prestations et à la création de centres régionaux de réponses cyber de proximité. Quel est le taux de participation des conseils régionaux ? Disposez-vous encore de marges de manœuvre ?

Un urgentiste expliquait hier, sur *La Chaîne parlementaire*, que l'attaque contre l'hôpital de Corbeil-Essonnes avait eu des conséquences très concrètes, notamment un « délestage » sur les hôpitaux voisins. Que se passerait-il si une attaque de cette ampleur

frappait un hôpital où les possibilités de délestage sont moindres, comme dans certains territoires d'outre-mer ?

Vous avez évoqué la plateforme cybermalveillance.gouv.fr : quel en est le bilan chiffré ? Il s'agit d'un dispositif extrêmement concret pour nos concitoyens. Avez-vous constaté une augmentation des plaintes ?

Certains esprits plus ou moins chagrins se sont émus de la concomitance entre un accord de fourniture d'énergie par les Américains et un autre accord sur les systèmes numériques, qui aurait été trouvé après plusieurs annulations par la justice européenne. Ferions-nous preuve de naïveté dans la façon dont nous partageons nos données avec un partenaire dont l'action serait, selon certains, « à géométrie variable » en fonction des sujets ?

Allez-vous mettre en place une organisation particulière pour les jeux Olympiques de Paris de 2024 ?

Un article du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur précise qu'il faut porter plainte après avoir payé une rançon. Le problème est non pas tant de porter plainte que d'inscrire dans le marbre de la loi la possibilité de payer une rançon. Quel signal envoie une telle disposition ?

M. Stéphane Bouillon. – En raison du principe de libre administration des collectivités locales et des établissements publics, il revient au directeur général d'un hôpital et à son conseil d'administration de bien prendre en compte les menaces existantes et la manière dont il faut y répondre. Il en va de même des mairies – la mairie de Caen a pu s'appuyer sur un solide service informatique, qui a su prendre les mesures de précaution immédiates nécessaires. Une attaque récente contre l'hôpital de Cahors a également pu être déjouée assez facilement, car les investissements nécessaires avaient été réalisés.

De mémoire, 25 millions d'euros de crédits étaient inscrits au budget l'année dernière pour soutenir les hôpitaux ; le Gouvernement vient de décider de rajouter 20 millions cette année. Des crédits similaires sont alloués aux collectivités locales. Il appartient ensuite à chacune de ces structures de prendre les solutions nécessaires.

Nous sommes extrêmement sensibilisés à la question de la protection des câbles sous-marins. Il est plus complexe d'interrompre internet qu'un gazoduc, la redondance du système permettant au circuit de passer d'un câble à un autre. Nous réfléchissons, dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire, à la question des grands fonds marins et à la prévention des attaques. Nos sociétés étant de plus en plus numérisées, une interruption d'internet aurait des conséquences extrêmement dramatiques.

Lorsqu'il est possible de poursuivre les auteurs d'attaques sur le plan juridique, nous essayons de le faire. Toutefois, il est extrêmement difficile d'attribuer une cyberattaque à un pays. Il en va de même en matière d'ingérence numérique étrangère. Cela pose également un problème en termes d'assurance : la Lloyd's a décidé de ne plus réassurer les sinistres commis par des États à partir de 2023. La difficulté va résider dans notre capacité à attribuer une attaque à un État. Il s'agit d'un acte à la fois technique, juridique et politique.

La plus célèbre attribution est celle de l'aveuglement du satellite ViaSat, le matin de l'offensive russe en Ukraine. Il s'agissait d'aveugler les communications sur le champ de

bataille, ce qui a également neutralisé les modems de ce satellite sur une bonne partie de l'Europe.

Il est sans doute possible de contre-attaquer, mais il faudra que vous interrogiez d'autres que moi sur cette question. Nous avons tous noté que les chemins de fer biélorusses, au début de l'attaque, ont connu des désagréments sans doute dus à la vétusté de certains appareils. C'est simplement arrivé au mauvais moment pour eux, et au bon moment pour les Ukrainiens...

Il s'agit également d'une guerre dissymétrique : en cas de coupure d'un service public en France, les médias en parleront et on nous demandera des comptes ; dans un certain nombre d'autres pays, personne n'osera protester...

On peut essayer d'identifier les hackers, de les rechercher et de mener des enquêtes efficaces. Ce fut le cas l'année dernière, les polices européennes réussissant à neutraliser plusieurs hackers agissant comme des relais russes. Un certain nombre de poursuites ont aussi pu être engagées, toujours contre des hackers russes, grâce aux renseignements fournis par leurs anciens associés pro-ukrainiens.

Lors du comité Olympique de juillet dernier, le chef de l'État et la Première ministre ont décidé que l'Anssi serait en charge du pilotage de la sécurité des Jeux Olympiques 2024. L'Agence est en train de mettre en place une série de dispositifs. Les opérateurs les plus sensibles feront l'objet d'une surveillance constante.

Nos relations avec les États-Unis sont à la fois indispensables et de qualité. La semaine prochaine, je me rendrai à Washington pour rencontrer mes homologues et discuter de ces questions. En général, ils nous ouvrent assez largement leurs portes. Bien évidemment, la formule selon laquelle un État n'a pas d'ami, mais seulement des intérêts, est toujours de mise. Il n'en demeure pas moins que les États-Unis sont pour nous un allié majeur, essentiel, de longue date, avec lequel nous avons pu avoir des différends, mais avec qui nous travaillons en confiance à la fois pour nous développer et pour assurer notre propre sécurité. Les services américains nous ont beaucoup aidés sur le sujet des menaces hybrides. Nous poursuivons cette collaboration, que nous souhaitons confiante et efficace.

M. Guillaume Poupard. – Les chiffres de 2021 montrent une stabilisation, sur un palier haut, des attaques par rançongiciel et une pression toujours plus forte de l'espionnage. Il existe une vraie crainte autour des attaques pouvant engendrer des dégâts physiques. Les choses vont probablement continuer selon ce schéma en 2023 et 2024.

La question de la responsabilité se pose et se posera de plus en plus. Aujourd'hui, les responsables des hôpitaux sont davantage des victimes que des coupables. Nous les aidons et les incitons fortement à développer leurs défenses. En concertation avec le ministère de la santé, nous avons désigné plus d'une centaine d'hôpitaux « opérateurs de services essentiels ». Ce statut les oblige à se protéger, à mettre en œuvre les règles de sécurité que nous imposons et à financer ces dispositifs. S'ils ne le faisaient pas, ce serait une forme de négligence que nous pourrions leur opposer dans une dizaine d'années, mais pas aujourd'hui.

En parallèle, le plan de relance est arrivé au bon moment pour aider les hôpitaux à faire un bilan. Nous avons financé des prestataires pour les aider à élaborer un plan d'action. Ces crédits, à hauteur d'une centaine de milliers d'euros par structure aidée, ont permis de débloquer les choses. Charge aux hôpitaux d'effectuer ce travail de rattrapage.

Dès lors que l'on s'interroge sur le paiement d'une rançon, il est déjà trop tard. Il n'y a plus alors de bonne solution. Il ne faut pas se tromper de message et dissuader fortement le paiement des rançons, qui va alimenter le crime organisé. Cet argent sera réutilisé pour attaquer encore plus de victimes. Toute disposition, quand bien même elle semblerait de bon sens, qui pourrait laisser croire que le paiement d'une rançon est quelque chose d'anodin enverrait un terrible message.

Bien évidemment, quand on n'a pas eu le choix, il faut systématiquement déposer plainte après paiement – le rappeler n'est pas forcément inutile. De même, cela permet de rassurer les assureurs qui peuvent ainsi intégrer le paiement dans une stratégie d'accompagnement de leurs clients. Pour autant, laisser penser qu'il suffit de payer pour tout régler serait totalement contreproductif.

La dissuasion est essentielle. Il nous faut durcir le ton. La voie judiciaire commence à donner des fruits grâce à l'entraide internationale. Nous avons rencontré de très beaux succès, qui nous encouragent dans cette voie. Mais nous savons que les attaquants et experts des services de renseignement de certains grands pays adverses resteront toujours hors d'atteinte. La voie judiciaire ne peut tout régler.

Je veux tout d'abord rappeler que la meilleure défense, c'est la défense, et que la prévention est absolument essentielle. À côté, il nous faut également disposer de capacités offensives mobilisables pour mettre une pression sur nos adversaires. Nous y réfléchissons avec nos partenaires américains. Il s'agit d'élever le coût des attaques pour nos adversaires.

Nous avons lancé des centres opérationnels en lien avec les conseils régionaux et les préfetures de région. Les choses se mettent en place dans douze de nos régions. Ce dispositif permet d'impliquer tout le tissu intermédiaire économique, ce que l'Anssi ne saurait faire seule. Disposer d'un centre opérationnel capable de répondre soit en amont, soit en cas de véritable attaque est essentiel.

Nous avons également mis en place les parcours de sécurité des collectivités locales et de quelques opérateurs publics, ce qui représente beaucoup d'argent, mais a permis d'élever véritablement le niveau de sécurité. Je dois vous avouer avoir utilisé une partie des crédits du plan de relance pour équiper l'Anssi à des fins de détection. Ces crédits, qui ne figurent pas techniquement au programme 129, me manqueront en 2023, ce qui risque d'entraîner une tension sur le budget de l'Anssi.

Une attaque systémique sur les hôpitaux serait catastrophique, mais difficilement réalisable en raison de l'hétérogénéité des systèmes numériques des établissements. Par contre, il ne serait pas possible de réaliser de délestage dans certains territoires ultramarins. Nous portons une attention particulière à ces questions et le plan de relance a également permis de développer des centres de ressources mutualisés dans les territoires d'outre-mer. Ces initiatives vont permettre de disposer de personnes compétentes sur place, ce qui est souvent la principale carence dont souffrent ces territoires.

Je ne dispose pas encore des chiffres de la plateforme cybermalveillance.gouv.fr, mais nous pourrions vous les faire parvenir. La plateforme permet d'aider de plus en plus de personnes à mesure qu'elle gagne en notoriété, comme le montrent les études. Elle devient même une sorte de capteur, qui nous permet d'anticiper certains phénomènes de cybercriminalité.

En ce qui concerne les accords entre l'Union européenne et les États-Unis sur le traitement des données, c'est une histoire qui se répète : l'accord *Safe Harbor* a été cassé par la justice européenne ; un deuxième accord, *Privacy Shield*, a également été cassé ; un troisième accord, que je ne connais pas, est en cours de négociation, mais je ne doute pas qu'il sera aussi cassé dans quatre ans. Plutôt que de nous lamenter, nous développons un référentiel, dénommé « SecNumCloud », pour détailler ce que nous attendons d'un système d'informatique nuagique à un haut niveau de sécurité. Le référentiel indique clairement que le contrôle des sociétés opérant ces services ne doit pas être extra-européen, afin de nous prémunir contre les arrêts de la justice européenne.

Les Jeux Olympiques vont beaucoup nous occuper. Le travail est en cours. Il est mené en lien étroit avec le ministère de l'intérieur. Nous allons devoir protéger deux types d'acteurs : ceux que l'on connaît déjà, avec lesquels les liens sont déjà établis, et ceux, beaucoup plus éphémères, qui sont liés à l'événement. À nous de nouer des liens rapidement pour que tout fonctionne le jour J. Nous savons déjà qu'il y aura des attaques. Il s'agit d'un moment idéal pour nos adversaires, alors que toutes les caméras du monde seront braquées sur nous.

M. Olivier Cigolotti. – La question de cyberattaques d'ampleur sur les systèmes informatiques est souvent soulevée, mais il existe aussi une menace sur les câbles sous-marins, alors même qu'ils permettent de faire transiter plus de 99 % des données. Avons-nous les moyens d'assurer la surveillance et la sécurité de ces infrastructures ? Existe-t-il une stratégie européenne coordonnée en la matière ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Constatez-vous des difficultés pour recruter et conserver dans les armées des spécialistes de la cybersécurité ? La concurrence du secteur privé est très forte, et on nous a indiqué que la moitié des effectifs partait dans les cinq ans suivant leur recrutement.

M. Hugues Saury. – Les prix du gaz, de l'électricité et des biens de consommation courante ont augmenté de façon importante, mettant nos concitoyens dans des situations critiques. Certaines voix appellent à ne pas minimiser le risque d'un mouvement citoyen de masse et invitent à écouter les signaux faibles. Les menaces terroristes et numériques font l'objet d'une grande et salutaire attention, mais de quels moyens est doté le SGDSN pour analyser les risques de fractures et d'émergence de mouvements sociaux qui pourraient basculer demain dans la violence ?

M. François Bonneau. – Des champions français, comme OVH, Atos ou Thales, sont présents dans le secteur du *cloud*, dans lequel les enjeux de souveraineté et de confiance deviennent prégnants, mais ces champions sont tous adossés à des Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft. Comment pouvez-vous garantir que des données sensibles ne puissent pas être lues par des puissances étrangères au travers du *cloud* ?

M. Guillaume Gontard. – Nous connaissons un certain nombre de crises : le covid-19, la guerre en Ukraine, la canicule et, plus globalement, le dérèglement climatique. Les aléas climatiques notamment font peser une menace très forte sur la stabilité mondiale, la santé, l'alimentation, l'approvisionnement en énergie ; ils entraînent des déplacements de population. Menez-vous une réflexion sur l'adaptation de nos sociétés et sur la résilience ? Êtes-vous en contact avec des centres de recherche sur ces sujets ?

En ce qui concerne les cyberattaques sur les petites et moyennes entreprises (PME), on nous dit parfois que les rançons, souvent petites, sont payées, en particulier parce que cela coûte moins cher que de faire venir des spécialistes. Comment faire évoluer les choses ?

M. André Gattolin. – L’Anssi a publié en mars dernier un excellent rapport sur les menaces informatiques, lequel fait état d’une augmentation des intrusions avérées de 37 %. Les attaques par rançongiciel augmentent particulièrement à l’encontre des très petites entreprises (TPE), des PME et des ETI. Cette augmentation provient-elle d’une meilleure déclaration de la part des entreprises – on nous a souvent dit qu’elles avaient peur quant à leur réputation en cas d’attaque –, donc d’une plus grande confiance de leur part ? Je sais que la question de la confiance se pose aussi dans le secteur universitaire.

M. Joël Guerriau. – Disposez-vous d’éléments d’évaluation au niveau national pour apprécier le niveau global de préjudice en cas de rançongiciel ? Quel est le coût de l’ensemble des moyens mis en œuvre pour lutter contre les cybermenaces ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le ministère des armées dépend beaucoup de Microsoft, alors que la gendarmerie et d’autres ministères européens de la défense utilisent des logiciels libres. La dépendance vis-à-vis de Microsoft ne constitue-t-elle pas une forme de fragilité ?

Vous avez évoqué des coopérations avec l’Union européenne, mais vous n’avez pas mentionné l’Otan. Or cette organisation réfléchit à l’idée d’intégrer les cyberattaques dans le champ de l’article 5 du traité.

M. Stéphane Bouillon. – Monsieur Cigolotti, nous discutons avec l’Union européenne de la question des câbles sous-marins, mais il n’y a pas de stratégie commune. Nous regardons ensemble comment monter des structures de résilience, mais chaque État est indépendant en la matière et travaille avec les opérateurs pour parer la menace et trouver des moyens de contournement en cas de problème.

Madame Carlotti, l’Anssi comme Viginum réussissent à attirer des talents, notamment grâce à leur image de marque – il est valorisant d’avoir travaillé à l’Anssi – et au sens du service public de nombreuses personnes, qui apprécient de contribuer à la protection de leurs concitoyens, quitte à être moins bien payées que dans le privé.

Monsieur Saury, le SGDSN n’est pas un service de renseignement, Viginum non plus. Nous travaillons sur les agences numériques étrangères et nous nous sommes interdit de surveiller le théâtre politique français – cela relève notamment du renseignement territorial en ce qui concerne le ministère de l’intérieur.

Monsieur Gontard, pour ce qui concerne les crises climatiques, nous travaillons effectivement avec un certain nombre de laboratoires. Je suis en train de passer un accord avec Climat 21 pour faire en sorte que nous puissions mieux anticiper et évaluer ce genre de menaces.

Madame Garriaud-Maylam, nous travaillons aussi avec l’Otan, mais nous restons prudents, car il s’agit d’une alliance militaire, et il convient de résister aux tentatives hégémoniques de certains membres qui ne sont pas membres de l’Union européenne.

M. Guillaume Poupard. – Le taux de départ des cybercombattants s'établit entre 15 % et 20 %, ce qui, pour des contractuels, est plutôt raisonnable. Qu'ils partent dans le privé n'est pas une catastrophe. C'est même plutôt une chance selon moi, car cela renforce l'écosystème dont je parlais précédemment.

Monsieur Bonneau, on n'est pas capable de faire du *cloud* de haut niveau en France aujourd'hui avec des technologies exclusivement françaises et développées en France. Il faut travailler avec des fournisseurs de technologie, notamment américains, ce qui nuit à notre souveraineté. Néanmoins, nous sommes en mesure de conserver un certain contrôle.

Avec les Gafam, le niveau de sécurité est très important. Il y a des risques résiduels, notamment juridiques, et il est important de travailler sur des solutions qui permettent d'éliminer le plus possible ces risques, raison pour laquelle on voit apparaître des associations qualifiées d'hybrides.

Monsieur Gattolin, sur la sécurité des PME, la tendance est à l'augmentation des attaques. Il faut savoir que les rançons sont bien proportionnées à la taille des entreprises, ce qui explique la tentation très forte des victimes ou des assureurs de payer, la reconstruction pouvant coûter beaucoup plus cher. Cependant, c'est la garantie de se faire de nouveau attaquer dans la foulée par d'autres.

Sur l'espionnage, il y a de l'inquiétude. Il faut aussi avoir de la chance pour détecter certaines attaques masquées derrière une activité criminelle.

Monsieur Guerriau, sur les préjudices financiers, je n'ai pas de chiffres fiables, mais cela peut aller jusqu'au dépôt de bilan.

Je termine sur les logiciels américains. Dire que le logiciel libre est plus sûr que les logiciels américains est une légende. Tout est une question de maîtrise des outils. Vous avez cité la gendarmerie nationale, qui a cette culture, mais cela a un coût important en matière d'expertise.

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 finances pour 2023 – Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 5 octobre 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux » – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Tout d’abord, je veux accueillir au sein de notre commission notre nouveau collègue M. Jean-Marie Janssens qui remplace Mme Daphné Ract-Madoux.

Nous commençons nos travaux par l’examen de la proposition de loi visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux ».

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – La proposition de loi que nous examinons ce matin a été déposée par le président Bruno Retailleau, avec une double intention à laquelle je souscris pleinement. Le texte vise à améliorer la formation en médecine générale, en allongeant le troisième cycle d’une année et en le rendant plus professionnalisant. Mais il s’agit également de trouver un moyen d’action nouveau pour s’attaquer à la problématique des « déserts médicaux » que nous connaissons bien, selon l’expression largement usitée. J’y reviendrai.

La proposition de loi comporte un article unique, qui prolonge la durée du troisième cycle des études de médecine générale à quatre ans et affecte la quatrième année à la réalisation de stages en ambulatoire en autonomie supervisée. Cette mesure était évoquée depuis longtemps.

La durée du troisième cycle de médecine générale, qui reste fixée à trois ans, fait exception. Plus courte que celles des 43 autres spécialités, elle isole la médecine générale, l’empêche de bénéficier de certaines avancées de la réforme de 2017 et ne permet pas d’assurer la professionnalisation complète des étudiants. Ainsi, les étudiants en médecine générale sont les seuls à ne pas bénéficier d’une troisième phase d’internat, dite « de consolidation », visant à consolider les connaissances et compétences acquises jusque-là. Ils ne bénéficient pas non plus du statut de docteur junior, associé à cette dernière phase et permettant aux étudiants de réaliser, pendant une année entière, des stages en autonomie progressive et supervisée, tout en bénéficiant d’une meilleure rémunération. Cette durée s’avère également plus courte que celle qui est retenue dans de nombreux autres pays européens : les médecins généralistes suivent, par exemple, un troisième cycle de quatre ans en Irlande ou en Pologne ; de cinq ans au Danemark, en Suède ou en Norvège.

Les enseignants et les médecins que nous avons auditionnés sont majoritairement très favorables à cette mesure, et nous ont parfois indiqué y travailler depuis plusieurs années. Ils ont insisté sur l’opportunité d’enrichir la maquette de formation, dans l’objectif de mieux préparer les étudiants à l’installation et de leur permettre plus facilement, s’ils le souhaitent,

d'approfondir des compétences spécifiques, communes à plusieurs spécialités, au cours de formations spécialisées transversales. Ils ont, surtout, insisté sur l'opportunité de développer les stages en ambulatoire, aujourd'hui trop peu présents de manière obligatoire dans le cursus.

En améliorant la professionnalisation des internes de médecine générale, la proposition de loi vise également à favoriser leur installation rapide. Si le troisième cycle est rallongé à quatre ans, les étudiants ne pourront plus, comme aujourd'hui, soutenir leur thèse jusqu'à trois ans après la fin de leur internat et retarder d'autant leur installation. Comme dans les autres spécialités, ils seront contraints de la soutenir à l'issue de la troisième année, l'accès à la quatrième étant conditionné à la soutenance. Surtout, la réalisation d'une année entière de stages en ambulatoire et en autonomie supervisée, sous le statut de docteur junior, permettra d'améliorer largement la professionnalisation des étudiants et de mieux les préparer à l'exercice en ville. En elle-même, la mesure devrait donc être favorable à l'amélioration de l'offre de soins.

Toutefois, la proposition de loi ne s'arrête pas là. Afin de répondre plus directement aux problèmes d'accès aux soins dans de très nombreux territoires, elle prévoit que les stages en ambulatoire de quatrième année seront prioritairement réalisés dans les zones sous-denses identifiées par les agences régionales de santé (ARS). Cette mesure a concentré, ces dernières semaines, les inquiétudes des organisations représentatives des internes, qui ont souligné qu'elles ne souhaitent pas que la formation soit instrumentalisée pour régler les difficultés d'accès aux soins de certains territoires. Je tiens donc à le dire d'emblée, la mesure n'entend pas sacrifier la qualité de l'encadrement des étudiants. Au contraire, et comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les stages seront supervisés par des maîtres de stage formés et agréés par l'université, et devront permettre un véritable accompagnement de l'étudiant.

Afin de tenir compte de ces inquiétudes, et parce que l'expression « désert médical » ne me paraît pas décrire fidèlement la réalité contrastée des zones sous-denses, je vous propose d'adopter un amendement modifiant l'intitulé de la proposition de loi pour mieux mettre en valeur son objectif principal : l'amélioration de la formation des internes en médecine générale.

Toutefois, je crois également qu'il n'est pas possible d'ignorer entièrement les besoins de nos territoires en matière d'offre de soins dans l'affectation des internes en stage. Au contraire, les affectations doivent être cohérentes avec les besoins de santé des territoires chaque fois que cela est possible sans perte sur la qualité d'accompagnement. C'est pourquoi, afin d'assurer la pleine efficacité de cette mesure, les efforts devront être poursuivis pour augmenter encore le nombre de maîtres de stages universitaires et s'assurer que ceux-ci maillent suffisamment le territoire. Il s'agit d'un enjeu central, et bien identifié puisque leur nombre a déjà augmenté considérablement ces dernières années et de nombreuses collectivités territoriales cherchent déjà à favoriser l'agrément de maîtres de stage sur leur territoire. C'est à la condition de concilier ces deux impératifs – amélioration de la formation des étudiants en médecine générale et amélioration du service rendu à la population dans les territoires – que la réforme pourra être un succès. Cette proposition de loi constitue un pas pour apporter une meilleure réponse aux attentes de soins. Elle a plusieurs mérites, dont celui de démystifier l'installation avec une meilleure connaissance d'un cabinet, mais également de démystifier la notion de zone sous-dense : il y a une vie dans ces territoires.

Un autre motif d'inquiétude réside dans la situation matérielle des étudiants affectés dans des territoires éloignés de leur domicile. Les collectivités territoriales font déjà

beaucoup d'efforts dans ce domaine. Sur ce point comme sur d'autres, je constate que le Gouvernement a souhaité ouvrir une concertation dans le cadre d'une mission interministérielle, qui devra rendre ses conclusions dans les prochains mois. Les docteurs juniors, quand bien même ils exercent en autonomie progressive des actes de prévention, de diagnostic et de soin, sont aujourd'hui rémunérés forfaitairement et, il faut le dire, assez faiblement au regard du travail qu'ils accomplissent souvent. Je souhaite que des solutions puissent être trouvées pour rétribuer justement les étudiants qui suivront cette année supplémentaire et leur permettre de la réaliser dans de bonnes conditions.

Enfin, les personnes auditionnées nous ont toutes confirmé que l'allongement du troisième cycle et la mise en place de la quatrième année ne devraient pas s'appliquer aux étudiants actuels du troisième cycle de médecine générale, pour ne pas nuire à la cohérence de leur formation et ne pas précipiter la mise à jour du référentiel de formation, dont le contenu devra faire l'objet de concertations. Je vous propose donc d'adopter un amendement prévoyant que le dispositif de la proposition de loi ne s'appliquera pas aux étudiants qui, à la date de la publication de la loi, auront déjà débuté le troisième cycle des études de médecine.

Je voudrais maintenant m'attarder sur le contexte d'intervention de cette proposition de loi. Le Gouvernement a repris l'essentiel de son dispositif pour l'inclure au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 qu'il a déposé, la semaine dernière, à l'Assemblée nationale, alors même que la proposition de loi était d'ores et déjà déposée au Sénat depuis janvier.

En effet, la mesure s'inspire, d'abord, d'un dispositif adopté en 2019 à notre initiative, qui prévoyait que les étudiants de médecine générale réalisent, lors de leur troisième année d'internat, un stage d'un semestre en pratique ambulatoire en autonomie supervisée, en priorité dans les zones sous-denses. Cette disposition n'a jamais été appliquée par le Gouvernement, qui n'a pas pris les décrets d'application nécessaires. La mesure proposée s'inspire aussi d'une recommandation du rapport de la commission d'enquête relative à la situation de l'hôpital et au système de santé en France, qui recommandait de « développer les stages de médecine générale en milieu ambulatoire et renforcer la formation en médecine générale par une quatrième année d'internat [...], en priorité en zone sous-dotée [...] ».

En revanche, je crois aussi que la proposition de loi constitue le véhicule le plus sûr pour adopter de cette mesure. Non pas seulement parce qu'elle est antérieure au projet de loi du Gouvernement et qu'elle est issue de nos travaux, mais aussi parce que l'article 23 du PLFSS, qui porte cette mesure, soulève des questions de recevabilité. En effet, l'absence d'incidence financière de la mesure sur les régimes obligatoires de base est mise en évidence par l'étude d'impact transmise par le Gouvernement.

C'est pourquoi je vous demande d'adopter ce matin la proposition de loi ainsi amendée, qui permettra d'améliorer à la fois la formation des étudiants de médecine générale et l'accès aux soins dans nos territoires.

Enfin, pour clore cette intervention, il me revient, en tant que rapporteure, de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère qu'il comprend des dispositions relatives au contenu et à la durée de formation des médecins généralistes.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte dont nous avons à débattre des amendements relatifs à la formation des autres

professions médicales et paramédicales ; au régime fiscal ou social, aux règles d'installation ou de conventionnement des professionnels de santé ; aux compétences des professionnels de santé. De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

Il en est ainsi décidé.

M. Daniel Chasseing. – Notre rapporteure a bien expliqué les enjeux. Malgré les initiatives des maires, les aides publiques restent insuffisantes pour attirer les médecins dans les zones sous-denses et rurales. L'État est pourtant le garant de l'aménagement du territoire : or sans médecin, il n'y a pas de pharmacie, ni de kinésithérapeutes, ni d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), *etc.* De même, les familles hésitent à s'installer dans ces zones dans ces conditions.

Cette proposition de loi s'inspire d'un dispositif voté en 2019 à l'initiative de notre commission. Il avait alors été négocié avec les internes pour ramener d'un an à six mois la durée du stage de pratique ambulatoire en autonomie supervisée dans les zones sous-denses. J'avais aussi déposé une proposition de loi allant dans le même sens, dont l'examen à l'ordre du jour a été retiré à la faveur de ce texte.

Les étudiants sont attachés au paiement à l'acte dès la quatrième année, car ils ont besoin d'être rémunérés pour financer leurs études. Ce texte va dans ce sens. Ils auraient aussi souhaité conserver le dispositif existant en allongeant la durée du stage de seulement six mois, ce qui aurait porté la durée passée sous le statut de docteur junior à un an. Nous pourrions sans doute les suivre dans cette voie. Certains s'inquiètent que l'encadrement ne soit pas suffisant, mais ces craintes ne sont pas fondées : les étudiants qui ont passé leur thèse après trois ans d'internat peuvent s'installer sans encadrement. Je voterai cette proposition de loi.

Mme Émilienne Poumirol. – Cette proposition de loi arrive au moment où le Gouvernement veut la court-circuiter en inscrivant dans le PLFSS une mesure similaire, mais dépourvue de toute précision. Il a constitué un groupe de travail sur le sujet après avoir déposé son projet de loi, mais les étudiants protestent, car ils ne connaissent pas le contenu de la mesure.

Ce texte a deux défauts, car il vise deux objectifs. Est-ce en effet le rôle du Sénat de se prononcer sur le contenu de la formation des étudiants en médecine ? Il vise aussi à régler le problème des déserts médicaux, un problème très complexe. La rédaction reste imprécise sur le statut des étudiants, qui auraient, selon les doyens de faculté, le statut de docteur junior. Mais une rémunération de 2 500 euros pour une personne à bac+10, c'est peu !

De plus, dispose-t-on d'assez de maîtres de stage universitaires pour assurer la formation pendant une année de plus à 4 000 étudiants ? Les étudiants ne sont pas opposés à la création d'une quatrième année, encore faut-il qu'elle s'accompagne d'un contenu pédagogique réel, ce qui implique de disposer de maîtres de stage bien formés en nombre suffisant.

Nous nous opposerons à cette proposition de loi dans sa rédaction actuelle ; notre position pourrait évoluer si des précisions étaient apportées sur la rémunération des internes et le contenu de la formation.

M. Philippe Mouiller. – Il était judicieux de renommer ce texte, car l'enjeu est avant tout l'amélioration de la formation des internes, même si le texte vise aussi à répondre à la question des déserts médicaux par ce biais.

La réussite de cette proposition de loi dépendra de la capacité à trouver des maîtres de stage ainsi que des modalités d'organisation qui seront retenues. Les étudiants sont favorables à ce texte, avec deux préoccupations néanmoins, relatives à la rémunération, d'une part, et aux conditions d'encadrement par les maîtres de stage, d'autre part.

Le Gouvernement a introduit dans le PLFSS un article sur ce sujet, alors même que l'on sait très bien que le Conseil constitutionnel le censurera s'il était adopté, dans la mesure où il s'agit d'un cavalier législatif. Ceux qui choisiraient de ne pas voter ce texte au motif qu'un dispositif similaire figure dans le PLFSS doivent donc savoir que cette mesure sera *in fine* retoquée ! Si l'on est favorable à l'esprit du texte, il convient de le voter, sinon le dispositif ne verra pas le jour. J'appelle donc chacun à la cohérence !

Ce texte a le mérite de poser de nouveau la question de la formation, de l'accompagnement et des conditions d'installation des médecins. Je le voterai.

Mme Laurence Cohen. – Je rassure M. Mouiller : nous sommes cohérents, nous voterons contre ce texte et contre le PLFSS !

Nous sommes tous confrontés à la question des déserts médicaux, sujet sensible aussi bien dans les zones rurales que dans les grandes zones urbaines, comme en Île-de-France. J'ai été atterrée par les réponses de la ministre hier dans l'hémicycle lors du débat sur les urgences hospitalières et les soins non programmés : elle ne cessait d'invoquer les 41 mesures de la mission flash menée par François Braun comme un mantra... La réalité est que l'on manque cruellement de médecins généralistes, puisque 6 millions de Français n'ont pas de médecin traitant. Je crains que cette proposition de loi non seulement ne résolve pas les difficultés, mais aussi les aggrave.

Je remercie notre rapporteure pour sa pédagogie et son travail. Je m'étonne toutefois qu'il n'y ait pas eu de réflexion sur le contenu des formations en amont. Les internes sont inquiets, car ils craignent d'être envoyés dans des zones sous-dotées, sans aucun accompagnement puisque l'on manque justement de médecins seniors dans ces territoires pour les encadrer. L'année supplémentaire de formation prévue risque d'être une année blanche en termes de formation dans ce contexte.

De plus en plus, les jeunes médecins aspirent à travailler en salariat, dans des structures collectives, pour ne pas avoir des horaires intenable. Or, il n'y a aucune réflexion sur ce sujet, non plus que sur la permanence des soins. Il n'y a pas eu d'anticipation. Le Gouvernement nous balade avec la suppression du *numerus clausus* : le nombre de médecins supplémentaires formés est très faible, tout simplement parce qu'on ne donne pas aux universités les moyens de former plus de professionnels.

Mieux vaudrait ainsi s'intéresser à ces sujets fondamentaux, plutôt que de s'abaisser à engager un débat de cour maternelle pour revendiquer la paternité de ce texte, qui ne réglera d'ailleurs rien, et d'accuser le Gouvernement de vouloir le récupérer.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Comment une quatrième année d'internat permettra-t-elle de réduire les déserts médicaux ? Ce texte est muet sur le statut de ces

médecins juniors, sur leur salaire. Il est question d'une rémunération à l'acte, mais comment cela va-t-il se passer concrètement avec les maîtres de stage ? Combien d'actes ces derniers les autoriseront-ils à réaliser ? Les internes sont vent debout contre ce texte.

Nous sommes régulièrement sollicités par des maires qui ont besoin d'aide pour les aider à trouver des médecins pour venir s'installer dans les centres de santé qu'ils ont construits et qui sont vides. Dans le Pas-de-Calais, le délai d'attente pour obtenir un rendez-vous en ophtalmologie est d'un an. À Paris, ces délais sont bien moindres. Six millions de Français n'ont plus de médecin traitant. C'est à ces inégalités que nous devons nous attaquer.

Un autre problème concerne le nombre des maîtres de stage et le nombre de places ouvertes en médecine dans les universités. À cet égard, une année d'études en plus ne réglera rien. Il y a quelques années, la formation durait sept ans et nous n'étions pas plus mal soignés !

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est vrai, mais je pense que si l'on proposait de revenir à l'ancien système les étudiants seraient aussi vent debout.

M. Olivier Henno. – Ne nous étonnons pas que le Gouvernement reprenne le texte de cette proposition de loi dans le PLFSS.

Même s'il ne faut pas trop en attendre, elle permet d'avancer sur deux points. Premièrement, elle vise à harmoniser notre système avec ceux qui sont en vigueur en Europe en ce qui concerne les spécialistes et les docteurs juniors. Il ne me semble pas anormal que le troisième cycle dure quatre ans ; si l'on en croit les étudiants, ce sont plutôt les études qui précèdent qui sont un peu longues. Deuxièmement, elle répond au défi des déserts médicaux. En filigrane, ce texte pose la question de la liberté d'installation des médecins, un tabou qui ne tiendra plus longtemps si certains territoires, comme dans la région de Maubeuge, sont privés de médecins. Mais les étudiants en médecine originaires de Maubeuge rêvent souvent de s'installer dans le Midi...

Il faut aussi s'attaquer à la question de la rémunération, écouter et rassurer les étudiants. Le cursus qui précède le troisième cycle est sans doute un peu long et certains ont l'impression de perdre leur temps. Enfin, il est incompréhensible que la France, septième puissance mondiale, ne soit pas capable d'augmenter – pour des raisons de locaux, de nombre de formateurs, etc. – le nombre de médecins qu'elle forme, alors que la Roumanie le fait sans problème. Il est temps d'identifier les blocages, car cette situation est devenue intolérable.

M. Jean-Luc Fichet. – Un jour ou l'autre, il faudra poser la question de la liberté d'installation des médecins. Cessons de tourner autour du pot ! Avec l'instauration de la quatrième année d'internat, l'objectif est de répondre à la problématique des déserts médicaux en envoyant des étudiants dans des endroits où ils ne veulent pas aller, mais le texte ne résout rien, car il prévoit que les stages sont effectués « en priorité » dans ces territoires : cela signifie donc que si les internes ne veulent pas y aller, ils n'iront pas ! Finalement rien ne changera.

Les internes se plaignent de la manière dont ils sont traités à l'hôpital. Nous devons nous pencher sur cette question. Il n'en demeure pas moins qu'ils ont bénéficié d'études financées essentiellement par des crédits publics. Or ils sont libres de s'installer où ils le souhaitent. Aujourd'hui, 15 % des jeunes diplômés s'installent immédiatement, tout en exerçant souvent aussi une spécialité, comme l'épilation laser ou le traitement de la chute des

cheveux, qui est plus lucrative. Dix ans après la fin de leurs études, seuls 45 % des diplômés sont installés comme médecins généralistes – c'est peu. J'ajoute enfin que, si le texte est adopté, les collectivités seront sollicitées pour aider les stagiaires de quatrième année à s'installer pendant un an, en leur fournissant des locaux, du matériel, qu'elles n'ont pas forcément. Finalement on tourne autour du pot, sans régler le problème : les zones sous-denses continueront à l'être, car le nombre de médecins généralistes n'augmentera pas avant dix ans. Quant aux centres médicaux pluridisciplinaires, ils ne fonctionneront que là où ils disposeront de médecins, donc pas dans les déserts médicaux ! L'effort pour libérer du temps médical ne résout pas la question de l'éloignement des médecins : certains doivent faire une heure de route pour en trouver un, quand celui-ci peut les recevoir... Le problème est que l'on manque de médecins. L'instauration d'une quatrième année n'y changera rien.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Ce texte suscite bien des passions. Nous sommes souvent interpellés par les élus locaux et nos concitoyens qui ne trouvent pas de médecins. Plusieurs outils sont envisageables pour améliorer l'accès aux soins, mais entre 10 % et 12 % de la population n'ont pas de médecin traitant. Ce problème se pose partout dans le monde. Ainsi, seuls 30 % des Suédois ont un médecin traitant. Le vieillissement de la population complique encore la donne.

Peut-être devrions-nous harmoniser les études de médecine au niveau européen. On accueille de nombreux étudiants étrangers, et inversement beaucoup de Français partent à l'étranger pour faire leurs études, alors que le *numerus clausus* a été supprimé. Simplement, on manque de place dans les universités et on n'a pas formé assez de professeurs de médecine. En Suède, la formation pour devenir médecin généraliste dure sept ans. En France, la médecine générale a longtemps été mal valorisée. Il est à craindre qu'allonger le cursus d'un an n'aboutisse à rendre moins attractive à nouveau cette voie ; de plus, les étudiants engagés dans cette année supplémentaire ne pourront pas s'installer comme médecins immédiatement. C'est autant de médecins en moins pour le pays. Quant au paiement à l'acte, il risque de constituer une rupture d'égalité avec les internes en spécialité.

La régulation n'est pas une solution. Celle-ci est utile pour gérer un excès d'offre, mais ne peut rien contre la pénurie de médecins. Il faut plutôt parvenir à convaincre les jeunes de s'installer dans les zones sous-denses. Dans les territoires où une dynamique positive s'est installée avec les professionnels, on arrive à repousser les murs et à accueillir des jeunes. Je suis très sceptique sur ce texte. Je m'abstiendrai.

Mme Véronique Guillotin. – Certes, redonner de l'intérêt à la médecine générale est une bonne idée. Le point positif du texte est que les internes devront passer leur thèse en troisième année et qu'ils pourront donc potentiellement s'installer rapidement après leur fin d'études. Toutefois, ce texte me gêne.

On comprend qu'il vise à remédier au problème de la désertification médicale. Or la création d'une quatrième année n'apporte aucune réponse à cet égard. Soyons réalistes, on manque de médecins. Il convient de multiplier les efforts pour les attirer, de créer des maisons de santé pluriprofessionnelles, de faire en sorte que les étudiants soient bien accueillis dans les zones sous-denses, bien formés avec des maîtres de stage, etc. C'est ainsi que les jeunes souhaiteront s'installer dans ces zones. Mais la solution viendra avec le temps, lorsque l'on formera plus de médecins. Je m'abstiendrai.

M. Martin Lévrier. – Je salue le travail de notre rapporteure. Comme Laurence Cohen l'a dit, il est inutile de nous écharper sur la paternité du texte. Je souscris aux propos

d'Olivier Henno, même si je suis en désaccord avec lui sur la coercition. Celle-ci ne peut pas fonctionner lorsque l'on manque de médecins. Ce problème ne se pose pas qu'en France, il est mondial. Si l'on développe la coercition, les médecins partiront à l'étranger. Comme cette proposition de loi va dans le sens du PLFSS, je la voterai, de même que je voterai le PLFSS.

M. René-Paul Savary. – Évitions de parler de « déserts médicaux » : cette expression dévalorise ces territoires aux yeux des étudiants. Il s'agit de zones insuffisamment dotées en médecins généralistes, c'est tout.

Instaurer une quatrième année en troisième cycle alors que l'on manque de médecins ne semble pas être une très bonne idée *a priori*. Mais je suis plutôt favorable à réduire de six à cinq ans la durée des deux premiers cycles des études de médecine. Il ne semble pas utile de faire durer les études de médecine pendant dix ans, c'est beaucoup !

Le *numerus clausus* n'a pas disparu, il a été remplacé par un *numerus apertus*. Il conviendrait de le doubler.

Mme Victoire Jasmin. – En vous écoutant, je suis de plus en plus inquiète pour nos territoires d'outre-mer, où la situation est déjà critique. On y manque cruellement de médecins et les évacuations sanitaires se multiplient, y compris pour des problèmes bénins.

L'université des Antilles accueille déjà un premier cycle de formation médicale. Le second cycle est en train d'être installé. Les étudiants de troisième cycle vont en métropole et ne retournent pas toujours aux Antilles. La question des maîtres de stage reste posée. Les médecins semblent sceptiques sur ce texte. Il faut tenir compte de la diversité des territoires. Ceux qui ont les moyens peuvent prendre l'avion pour venir se faire soigner en métropole, d'autres ne le peuvent pas.

Mme Florence Lassarade. – Merci de cet effort considérable pour essayer d'améliorer les choses. Je voterai cette proposition de loi, mais il faut aller plus loin. C'est parce qu'il y a des spécialistes sur un territoire qu'un généraliste aura envie de s'installer. Le généraliste est la plaque tournante pour orienter ses patients. Voyons les choses plus globalement. Nous devons nous interroger sur la formation des spécialistes en cabinet. J'ai été très frustrée de ne pas pouvoir transmettre : en hôpital et en hôpital périphérique, on ne nous envoyait pas d'internes, ni même d'externes, malgré du potentiel : d'anciens chefs de clinique sont formés à la pédagogie.

Nous voulons des médecins généralistes partout, mais ils sont souvent maltraités par les patients, exigeants à cause du manque de médecins, et qui exercent une forme de pression. Le généraliste qui reçoit fait de son mieux ! Il faut être bienveillants avec les médecins, et former les spécialistes au plus près de leur cabinet, en ville, et non seulement des spécialistes hospitaliers.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Avec René-Paul Savary et Frédérique Gerbaud, je prépare un amendement pour réduire à cinq ans les deux premiers cycles, afin que les quatre années d'internat trouvent leur place dans le cursus, sans allonger les études médicales.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Merci de vos nombreuses interventions sur ce sujet motivant, qui le mérite. Vous ne pouvez pas dire que cette proposition de loi ne sert à rien ! J'espère qu'elle sera votée et que nous irons jusqu'au bout. C'est un premier pas.

Une promotion rassemble environ 3 500 internes en médecine générale. En moyenne, par département, cela revient à envoyer 36 internes en quatrième année, en autonomie supervisée et en ambulatoire. Cela irriguerait l'ensemble du territoire national, hormis les zones non prioritaires, souvent des villes. En 2010, l'Association des maires de France (AMF) avait organisé une réunion « Déserts médicaux : urbains et ruraux, tous concernés ». On ne peut pas rester à constater qu'il y a un problème d'accès aux soins, que 6 millions de Français sont sans médecin traitant, et ne rien faire. C'est une responsabilité collective. Chacun doit faire un effort : les internes, et à titre personnel, car cela n'a pas été évoqué en audition, je suis favorable à la réduction de la durée du 1^{er} et du 2^e cycle si elle est possible ; les facultés, qui devront réorganiser le cursus ; et les médecins installés, auxquels on demande d'être des maîtres de stage universitaires. Nous avons quatre ans pour former 36 maîtres de stage. Ce n'est pas impossible ! Cela soulagera les médecins, même si ces internes ne seront pas des remplaçants. C'est un partage gagnant-gagnant. Le salariat ne règle pas tout, comme on peut le voir en Suède. C'est une proposition d'exercice.

Nous avons eu des échanges apaisés avec les étudiants en médecine. J'étais désappointée lorsqu'ils m'ont dit souhaiter une troisième année d'internat de médecine générale en autonomie supervisée : c'est ce que le Sénat avait voté en 2019, alors que leurs prédécesseurs étaient vent debout contre... Quel temps perdu ! On aurait pu avoir une application au 1^{er} novembre 2021, tandis que cette proposition de loi ne s'appliquera qu'en 2026 ! Nous avons perdu cinq ans. Oui, il y a parfois des postures. Le syndicat est sous pression des internes, mais si chacun avance dans le bon sens, on peut améliorer le système de soins.

Avec le temps travaillé choisi, il faut former plus de médecins. Désormais, les médecins veulent une certaine qualité de vie, choisir leur temps de travail. C'est un sujet sociétal global. En face, il y a des patients qui ont besoin de soins. Il faut s'adapter. Saisissons cette proposition de loi. Cela ne fait pas une année blanche.

Actuellement, lorsqu'un étudiant de médecine termine sa troisième année d'internat de médecine générale, il n'a plus que sa thèse à soutenir. Premier avantage de cette quatrième année, il aura soutenu sa thèse, et le doyen ne sera plus obligé d'accorder une dérogation pour soutenir sa thèse au bout de quatre ou cinq ans. Actuellement, il réalise des remplacements lorsqu'il le souhaite. Arrivez-vous à trouver un médecin entre Noël et le jour de l'An ? Avec la proposition de loi, une promotion entière recevrait des patients trois à quatre jours par semaine. C'est une véritable amélioration de la prise en charge, répondant aux attentes des patients et des élus. Je ne souhaite plus parler de désert médical, car sinon la France est un désert médical à 85 % ! Et c'est très péjoratif, alors que les élus locaux agissent pour rendre leurs territoires plus attractifs.

Monsieur Chasseing, allonger de six mois seulement est une façon, pour les responsables actuels des internes, de ne pas désavouer leurs prédécesseurs, en coupant la poire en deux. Ce n'est pas raisonnable de faire une demi-année universitaire. L'allongement d'un an leur permet d'être docteur junior, avec inscription au tableau de l'ordre, et donc une reconnaissance de leur titre et de leurs compétences. Même s'il s'agit d'une professionnalisation, ils détiennent déjà des connaissances remarquables et un savoir-faire.

Madame Poumirol, le statut de docteur junior est applicable. Dans l'exposé des motifs, M. Bruno Retailleau propose une rémunération à l'acte. Lors de nos auditions, l'Intersyndicale nationale autonome représentative des internes de médecine générale (Isnar-IMG) estimait qu'il y avait une inéquité par rapport aux docteurs junior en spécialité

payés forfaitairement, même quand ils exercent en cabinet de ville. Il faut plus de médecins maîtres de stage en spécialité, car si demain les docteurs juniors en spécialité sont rémunérés à l'acte, il y aura de nouveau des futurs médecins capables de prendre des consultations de spécialistes actuellement sous tension. Nous espérons un tel déblocage et une attirance pour les spécialités en ville.

Madame Cohen, la proposition de loi a un objet, mais il faudra faire perdurer la réflexion, notamment sur la formation. En 2019, le Gouvernement ne voulait pas toucher à la maquette, et nous apportait comme réponse les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) et les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), pensant régler ainsi l'accès aux soins. Certes, elles permettent de bonnes conditions de travail et de la concertation, sans tout régler : sans médecin, on ne peut prendre en charge des patients !

Les collectivités territoriales réalisent des efforts en négociant avec les facultés de médecine afin que la formation pour être maître de stage universitaire se passe dans les départements, et non plus forcément à la faculté, au plus près des cabinets médicaux. En Charente-Maritime, en une seule formation, nous avons augmenté de 15 % le nombre de médecins maîtres de stage, nous en avons formé 15 ! Donc le chiffre de 36 par département en quatre ans est réaliste.

Concernant le statut de docteur junior, je compte sur le Gouvernement pour encourager la rémunération à l'acte. Il faut reconnaître la compétence de ces médecins.

Madame Apourceau-Poly, nous allons irriguer les territoires avec des internes en dernière année, où ils découvriront l'attractivité du métier.

Madame Doineau, en moyenne, la France a des études de médecine plus courtes et plus spécialisées que les autres pays européens. Les enseignants et les praticiens pensent que ce changement améliorerait l'attractivité de la spécialité en la rapprochant des autres. Reste à revoir la maquette.

Nous aurons 12 000 maîtres de stage universitaires en médecine générale à la fin de l'année – sur un total de 12 941 maîtres de stage –, soit une augmentation de 10 % en trois ans. Actuellement, tout le monde est prêt à faire un effort, car on se désespère un peu de la situation...

M. Alain Milon. – Les doyens des facultés de médecine de Marseille et de Nice se plaignent qu'on ne leur envoie pas plus d'internes en médecine générale. On supprime le *numerus clausus*, sans augmenter l'envoi d'internes dans ces petites facultés. Ceux-ci vont prioritairement dans les grosses facultés : Paris, Lille, Bordeaux, Lyon....

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est une question à poser au ministre.

J'ai cosigné cette proposition de loi. Je travaille depuis deux ans avec un membre du conseil de l'ordre sur cette quatrième année. Sincèrement, c'est du gagnant-gagnant. Il n'y a pas de sens à présenter cela comme une lutte contre les déserts médicaux, puisque la quasi-totalité du territoire est sous tension. Oui, il faut peut-être revoir la maquette du cursus et réduire les années antérieures. Nous devons y réfléchir, mais c'est un travail d'une autre ampleur.

Une quatrième année de professionnalisation avec des médecins presque de plein exercice, avec des maîtres de stage, sur tout le territoire, et organiser cela département par

département, c'est positif. Il faut y réfléchir avec les territoires. On pourrait imaginer une commission de répartition, qui inclurait l'ARS, les unions régionales des professionnels de santé (URPS), le conseil de l'ordre, les doyens, mais surtout les élus locaux, pour les répartir sur le territoire. Dans les Pays-de-la-Loire, nous avons fait attention à ce que ce ne soient pas que des urbains qui fassent des études de médecine. En général, les étudiants en médecine viennent de catégories socioprofessionnelles aisées et de milieux urbains. Ils ont peu vécu à la campagne et ne connaissent pas ces territoires, donc ne veulent pas y aller. Toutefois, une fois qu'ils s'y rendent, beaucoup restent sur place. Tout le monde veut vivre à la campagne après le confinement !

Mme Cathy Apourceau-Poly. – C'est terminé !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Les présidents des syndicats d'étudiants sont très favorables à améliorer les conditions d'accueil, au statut de docteur junior, à la rémunération à l'acte. Mais ils changent tous les ans... Je leur ai dit que s'ils ne faisaient pas d'effort, ils subiraient un effet boomerang plus important.

Les médecins sont en souffrance. On a voulu en faire des spécialistes en trois ans, en s'arrêtant au milieu du gué. La quatrième année est une bonne chose, au contact de professionnels. Ils apprendront aussi la gestion. Je plaide pour cette proposition de loi.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-1 rectifié *bis* vise à affecter les stagiaires de quatrième année de médecine générale, en priorité, au sein du ressort territorial du centre hospitalier universitaire dont ils relèvent. Je comprends l'intention des auteurs, mais, s'il est bien nécessaire d'éviter que les internes locaux ne délaissent un territoire, l'amendement présente toutefois plusieurs difficultés. D'abord, le nombre de maîtres de stage n'est pas toujours proportionné, localement, à la population des internes : il peut être utile que des internes exercent dans d'autres régions. Même si je suis favorable à une commission qui valide les terrains de stage, il faut aussi une certaine liberté de choix.

Surtout, qu'en sera-t-il de la Corse, de la Guyane et de Mayotte, qui ne comptent pas de centre hospitalier universitaire (CHU) – même s'ils sont rattachés à un CHU ? Un tel amendement risquerait de priver ces territoires de l'envoi d'internes de quatrième année, et ce, alors que la Guyane et Mayotte ont, et de loin, la démographie médicale la plus faible en médecins généralistes !

Enfin, je m'interroge sur la seconde « priorité » qui figurerait dans le dispositif. Comment concilierait-on les deux priorités prévues par la loi, celle consistant à affecter les internes en zone sous-dense, et celle consistant à les affecter localement ? Avis défavorable.

Mme Frédérique Gerbaud. – Même si je comprends vos objections, il faudrait définir un cadre et fixer une règle si cette proposition de loi est adoptée. Quels seraient les critères de déploiement de cette quatrième année dans les territoires sous-denses ? La région Centre-Val de Loire comprend six départements, mais un seul CHU, à Tours, contre trois dans la région Nouvelle-Aquitaine. Il n'y a plus de médecin dans l'Indre, mais un véritable renoncement aux soins. Comment obtiendrons-nous une répartition équitable sur nos

territoires, et éviter qu'un médecin formé à Tours ne vienne s'installer dans une autre zone sous-dense à vingt kilomètres de notre département ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Cela relève du domaine réglementaire. Ces lieux d'exercice de la professionnalisation doivent être déterminés par une commission regroupant les différents acteurs. Il faut éventuellement ouvrir un peu plus de places d'internes. Les étudiants du sud de l'Indre ont tendance à aller davantage au CHU de Limoges.

Mme Frédérique Gerbaud. – Beaucoup plus d'étudiants de l'Indre vont à Limoges plutôt qu'à Tours. Nous avons obtenu du doyen de Limoges qu'en troisième cycle les étudiants puissent, par dérogation, réaliser leur stage dans l'Indre, s'ils en sont originaires. Je comptais rectifier mon amendement pour étendre le dispositif et permettre aux étudiants de s'installer dans leur département d'origine. Le dispositif réglementaire doit être bien appliqué, on ne peut revenir au point zéro.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Cet amendement montre la faiblesse du dispositif. Il n'y a pas seulement des manques dans les territoires ruraux, mais aussi en ville, et il n'y a pas moins de besoins à l'hôpital qu'en ville. Il manque aussi des internes à l'hôpital. C'est pourquoi je suis réticente à voter cette proposition de loi.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Il y a une part de coercition. Il faut rester dans le périmètre de la faculté d'origine, sinon ce n'est plus de la formation.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est réalisé en lien avec l'université.

M. Daniel Chasseing. – Je voterai cet amendement. Il est logique que les étudiants réalisent leur stage dans des départements envoyant des malades vers le CHU. Quelqu'un ayant fait ses études à Limoges, mais originaire de Nice pourrait retourner à Nice, mais il est normal qu'il fasse son stage dans les départements dépendant du CHU de Limoges.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce serait une quatrième année organisée avec la faculté dans laquelle ils font leur troisième année. Pourquoi l'université les enverrait-elle très loin ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Il existe déjà des dispositions relevant de décrets sur l'affectation des stagiaires. Ce sont les doyens qui accordent la dérogation.

Mme Frédérique Gerbaud. – J'apporterai des précisions par voie d'amendement.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – J'examinerai ce point.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Si l'étudiant fait son stage dans le département où se trouve le CHU, qu'en sera-t-il des départements où il n'y a pas de CHU ?

Mme Frédérique Gerbaud. – Il y a un CHU par région.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Trois régions n'ont pas de CHU.

Mme Frédérique Gerbaud. – C'est pour irriguer les départements de la région.

Mme Émilienne Poumirol. – Lundi, j’ai comparé deux cartes : celle indiquant les déserts médicaux se superpose avec celle des villes universitaires : il y a moins de médecins là où il n’y a pas de ville universitaire. Si les stagiaires vont uniquement près des villes universitaires, nos territoires seront toujours sous-dotés. Il est nécessaire qu’ils puissent exercer partout. Le directeur de l’hôpital de Castelnaudary a poussé un cri d’alarme : ils ont besoin d’accueillir des stagiaires. Ne pensons pas qu’aux CHU, mais aussi aux groupements hospitaliers de territoire (GHT).

M. Alain Milon. – L’amendement est intéressant, mais il faut le retravailler, et demander au ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche d’accorder des postes d’internes en médecine générale non en fonction de la taille de la faculté, mais de la population autour de la faculté. Il y a 20 internes en médecine générale à Nice, pour un million d’habitants. C’est largement insuffisant ! Oui, il y a la Côte d’Azur avec Nice et Antibes, mais dans l’arrière-pays, il n’y a pas de médecins !

Il en est de même à Marseille : on accorde 80 postes d’internes pour 1,5 million d’habitants à Marseille, 5 millions pour la région Provence-Alpes-Côte d’Azur (PACA). Il est difficile de régler cela par amendement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je partage ce point de vue. Il y a une forte corrélation entre l’origine des étudiants et leur implantation ensuite. Le ministère lui-même développe la possibilité de favoriser l’inscription en faculté de candidats venant de secteurs en souffrance sur le plan médical pour favoriser ces territoires.

Mme Frédérique Gerbaud. – Je retire mon amendement et le redéposerai en séance publique.

L’amendement COM-1 rectifié bis est retiré.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement COM-2 concerne les conditions d’application du dispositif. Afin de préserver la cohérence de leur formation, il prévoit que l’allongement du troisième cycle de médecine générale ne s’applique pas aux étudiants ayant déjà, à la date de publication de la loi, débuté leur troisième cycle.

Si la proposition de loi est définitivement adoptée, les mesures s’appliqueraient en novembre 2023 et auraient un effet sur le terrain en novembre 2026.

L’amendement COM-2 est adopté.

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

Intitulé de la proposition de loi

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement COM-3 intitulerait ainsi la proposition de loi : « Proposition de loi visant à la consolidation et à la professionnalisation des internes en médecine générale », afin d’éviter le terme de désert médical. Il y a de la vie dans les territoires, qui ont besoin de médecins pour répondre aux besoins.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nos débats se poursuivront dans quinze jours en séance publique.

L’amendement COM-3 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique Allongement du troisième cycle des études de médecine générale et contenu de la quatrième année			
Mme Frédérique GERBAUD	1 rect. <i>bis</i>	Affectation prioritaire des stagiaires au sein du ressort territorial du centre hospitalier dont ils relèvent	Retiré
Mme IMBERT, rapporteure	2	Conditions d'application du dispositif	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
Mme IMBERT, rapporteure	3	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faire évoluer la formation de sage-femme – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faire évoluer la formation de sage-femme.

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – La proposition de loi que nous examinons ce matin, cosignée par 136 députés et votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en novembre dernier, est attendue avec impatience par les sages-femmes. Afin de permettre son entrée en vigueur rapide, j'aurais souhaité que le texte transmis soit adopté sans modification. Mais des difficultés relatives à ses délais d'application, unanimement relevés, me conduisent à vous proposer de l'amender. Je souhaite toutefois que cette proposition de loi, lorsqu'elle sera adoptée par le Sénat, puisse être rapidement inscrite – ainsi amendée – par le Gouvernement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale afin qu'elle soit définitivement adoptée. Nous avons obtenu un engagement oral. Les mesures qu'elle porte en faveur de la reconnaissance de la profession sont, à la fois, nécessaires et urgentes. Les nombreux mouvements de grève depuis le début de l'année dernière en sont la manifestation.

Les sages-femmes ont la conviction, depuis trop longtemps, de ne pas être suffisamment légitimées, et ce malgré le caractère médical de leur activité et l'étendue de leurs responsabilités. Plusieurs fois, la question a été posée par des sages-femmes auditionnées : « Pourquoi si peu de considération, depuis si longtemps ? ». Et la question se prolongeait : « Est-ce parce que nous sommes des femmes, [...] qui prenons en soin des femmes ? »

Les 24 000 sages-femmes exerçant actuellement dans notre pays sont, à plus de 97 %, des femmes. Leur champ de compétences est le plus étendu d'Europe et n'a cessé de s'étendre ces dernières années. Au-delà de l'accouchement en salle de naissance, les sages-femmes contribuent à la santé des femmes tout au long de leur vie. Leurs compétences se sont considérablement élargies et comprennent désormais la surveillance gynécologique, le suivi prénatal puis postnatal, le suivi du nouveau-né. Ces dernières années, la loi les a autorisées à prescrire ou poser des dispositifs contraceptifs, à pratiquer l'interruption volontaire de grossesse (IVG) médicamenteuse puis à expérimenter l'IVG chirurgicale. Les sages-femmes contribuent également au développement de l'accouchement physiologique, pour les femmes qui le désirent, à travers l'expérimentation des maisons de naissance.

Malgré ces avancées majeures, contribuant à asseoir leur rôle, la profession vit un profond mal-être. Leurs conditions de travail à l'hôpital se dégradent : le taux d'encadrement y est toujours fixé par des décrets de périnatalité de 1998 qu'il est urgent de réviser. Leurs conditions de rémunération et leur statut ne correspondent pas, selon les organisations représentatives de la profession, aux responsabilités exercées. Leur formation ne s'est pas adaptée aux évolutions importantes qu'a connues la profession, et demeure établie sur un modèle hospitalier et régional correspondant à celui des formations paramédicales. Or, la profession de sage-femme est intrinsèquement liée à la santé des femmes, et donc, à la santé publique. Se pose également la question de son attractivité. Et ce, dans un contexte où le rapport de surveillance de la santé périnatale en France de Santé publique France datant de septembre 2022, juge que « l'évolution de la santé périnatale ces dix dernières années témoigne d'une situation préoccupante de façon globale en France », et le rapport de rappeler que « l'état de santé de la petite enfance et de l'enfance conditionne la santé à l'âge adulte ».

Même si cette proposition de loi ne résoudra pas l'ensemble de ces difficultés, elle pose des jalons absolument nécessaires. Lors des auditions, des sages-femmes ont parlé de « nouvel élan » permis par cette proposition de loi. En effet, il s'agit d'une étape fondamentale.

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à achever le processus d'intégration universitaire des formations de sages-femmes, initié il y a plus de 13 ans par la loi « Hôpital, patients, santé et territoires (HPST) », qui autorisait l'intégration des écoles à l'université, sous réserve de l'accord du conseil régional. Ce processus est aujourd'hui à l'arrêt. D'après le ministère, 14 seulement des 35 écoles de sages-femmes sont intégrées à l'université. La majorité d'entre elles demeurent adossées à un centre hospitalier. Ce modèle, correspondant à celui des formations paramédicales, ne favorise pas le développement de la recherche en maïeutique ni le rapprochement des différentes professions médicales dès l'université, si nécessaire à l'exercice coordonné.

Le texte substitue à la faculté d'intégration une obligation, assortie d'un délai : l'intégration des écoles à l'université devra être achevée au 1^{er} septembre 2027. Ce délai semble nécessaire pour lever les nombreux freins qui ont stoppé le processus. La loi fixe également les modalités de cette intégration : les écoles de sages-femmes seront intégrées, préférentiellement, aux unités de formation et de recherche (UFR) en santé mixtes réunissant, notamment, les autres professions médicales. Lorsque cela n'est pas possible, elles seront intégrées aux UFR de médecine. Dans ce dernier cas, les organisations souhaitent que cette intégration ait lieu dans le cadre d'un département de maïeutique. Cette intégration préférentielle aux UFR en santé mixtes est soutenue par la profession ; les auditions ont mis

en lumière deux exigences : l'autonomie – financière, pédagogique et de gouvernance – et l'interdépendance.

L'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi crée un statut de sages-femmes agréées maîtres de stage des universités, à l'instar de celui des médecins généralistes, permettant de mieux encadrer les stages étudiants en ambulatoire. Les conditions d'agrément des sages-femmes maîtres de stage sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, mais devront comprendre une formation préalable, auprès de l'université ou d'un organisme habilité.

Les sages-femmes que nous avons entendues soulignent l'intérêt de ce dispositif pour améliorer la formation et la valorisation des maîtres de stage. Toutefois, elles relèvent qu'il ne répond que partiellement au besoin exprimé par les étudiantes : alors que l'hôpital est fréquemment jugé être le terrain de stage le plus difficile, il n'est pas nommé par ce dispositif. L'Association nationale des étudiants sages-femmes, que j'ai auditionnée, demande à ce que soit également mis en place un statut de référent de stage à l'hôpital, supposant lui aussi une formation préalable.

L'article 2 de la proposition de loi vise à réformer la formation des sages-femmes en créant un troisième cycle d'études de maïeutique et en prévoyant la révision de l'ensemble des référentiels de formation. Les étudiantes obtiendraient désormais, à l'issue de leurs études, après soutenance d'une thèse d'exercice, un diplôme d'État de docteur en maïeutique, remplaçant l'actuel diplôme d'État. Cette mesure, qui aligne la formation des sages-femmes sur celles des pharmaciens et des dentistes, est soutenue par l'ensemble des sages-femmes que nous avons auditionnées. Elle doit permettre, selon elles, de diminuer l'intensité actuellement excessive des études, d'enrichir leur contenu en tenant compte des nouvelles compétences confiées à la profession, de diversifier les lieux de stage pour mieux préparer les étudiantes aux différents modes d'exercice et d'ouvrir sur la recherche en maïeutique très faiblement développée en France, contrairement à d'autres pays.

La proposition de loi transmise prévoit toutefois que la création du troisième cycle comme la révision des référentiels de formation interviendront dès la rentrée universitaire 2023, et s'appliqueront à l'ensemble des étudiantes qui débiteront le deuxième cycle à compter de cette date. Ces modalités d'application ont suscité des inquiétudes parmi toutes les personnes auditionnées. Elles conduisent, d'abord, à imposer la réforme aux étudiantes actuellement en deuxième et troisième années de premier cycle, qui se sont engagées dans les études de maïeutique sans savoir que celles-ci seraient allongées et surtout qui n'auront pas bénéficié de la nouvelle maquette pédagogique du 1^{er} cycle. Elles précipitent, par ailleurs, la révision des référentiels de formation alors que celle-ci requiert un important travail de concertation et de réingénierie du cursus. Elle rend plus difficile, enfin, la gestion de l'année blanche, sans sortie de sage-femme diplômée, induite par l'allongement des études : en audition, le ministère a confirmé ne pas avoir prévu que cette année blanche se produise dès 2025 et craindre ses effets sur la démographie des sages-femmes si celle-ci intervient aussi tôt alors qu'un délai à 2028 permet de planifier des actions anticipatrices.

En conséquence, et afin de tenir compte de ces inquiétudes, un amendement aux articles 1^{er} et 2 prévoit de reporter cette réforme à la rentrée universitaire 2024, et de ne l'appliquer qu'aux étudiantes entrant, à compter de cette date, en deuxième année de premier cycle des études de maïeutique. Ce report préservera la cohérence du cursus de l'ensemble des étudiantes et assurera que seules les étudiantes ayant choisi cette filière en pleine connaissance de la durée d'études seront concernées par le nouveau troisième cycle.

L'article 3 vise à faciliter, pour les sages-femmes enseignantes-chercheuses, la conciliation de leurs activités d'enseignement et de recherche avec le maintien d'une activité clinique, en ambulatoire comme à l'hôpital. Les modalités d'application de l'article, ainsi que les conditions de recrutement et d'exercice des sages-femmes bénéficiant de ce statut, sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Actuellement, les sages-femmes concernées ne disposent d'aucun statut spécifique leur permettant de cumuler ces trois activités. Elles doivent recourir aux dispositifs de droit commun de la fonction publique permettant l'exercice d'une activité dite accessoire, et notamment de soins, sous réserve d'obtenir l'accord de leur autorité hiérarchique. À l'hôpital, elles sont le plus souvent contraintes de ne réaliser que des vacations. Certains enseignants demandent de continuer leur activité clinique.

Cet article devrait ainsi faciliter le cumul des activités d'enseignement et de recherche avec une activité clinique.

Si l'intérêt de ces dispositions a été reconnu par l'ensemble des sages-femmes auditionnées, plusieurs ont souligné qu'elles devraient donner lieu à la création d'un véritable statut de bi-appartenance permettant d'améliorer véritablement l'attractivité des carrières universitaires en maïeutique.

L'article 4, enfin, vise à reclasser les sages-femmes dans deux nomenclatures statistiques de l'Insee, au sein desquelles elles apparaissent aujourd'hui isolées des autres professions médicales. D'une part, dans la nomenclature des activités françaises (NAF), au sein de laquelle elles sont jusque-là classées avec les infirmiers, les activités des sages-femmes seraient reclassées aux côtés de celles des médecins et des dentistes. D'autre part, dans la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS), au sein de laquelle elles figurent jusque-là parmi les professions intermédiaires, les sages-femmes seraient reclassées dans les cadres et professions intellectuelles supérieures, aux côtés des autres professions médicales.

La portée juridique de cet article apparaît incertaine. L'Insee a notamment signalé, lors de l'audition, que la nomenclature NAF était fondée sur une nomenclature d'activités européenne NACE à laquelle il ne lui est pas possible de déroger dans les conditions prévues par la proposition de loi. Toutefois, rien ne s'oppose à séparer les activités des sages-femmes de celles des infirmiers en deux sous-classes distinctes, nonobstant le peu d'effectifs concerné. Afin d'adresser un signal de reconnaissance à la profession et en cohérence avec le vote de l'Assemblée, je vous propose d'adopter en l'état ces dispositions.

En conclusion, si la proposition de loi que nous examinons ne traite pas de l'ensemble des difficultés soulignées par les sages-femmes, elle marque de l'avis de tous une étape fondamentale et porte des avancées ambitieuses susceptibles d'améliorer durablement l'attractivité de la profession.

L'intégration universitaire, la création d'un diplôme d'État de docteur en maïeutique permettent d'asseoir la reconnaissance des sages-femmes comme profession médicale. La création d'un troisième cycle et la mise en place d'un statut de sage-femme agréée maître de stage amélioreront nettement les conditions de formation des étudiantes. La révision des référentiels de formation permettra d'adapter les études de sages-femmes aux évolutions importantes qu'a connues la profession durant ces dernières années.

Cette proposition de loi répond d'ailleurs à la huitième proposition du Livre blanc des sages-femmes publié cette année, au titre évocateur : « Réformer les études de sages-femmes pour répondre aux attentes des étudiants et aux besoins de santé publique. »

En tant que rapporteure, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère qu'il comprend des dispositions relatives à la formation des sages-femmes ainsi qu'au statut des enseignants-chercheurs en maïeutique. En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte dont nous avons à débattre, des amendements relatifs aux compétences des sages-femmes, aux règles d'organisation de la profession et à la formation des autres professions médicales. De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je remercie Mme Raymonde Poncet Monge, dont c'est le premier rapport.

M. Alain Milon. – C'est un texte intéressant. Je regrette simplement que nous ne l'ayons pas examiné plus tôt. Puisque nous avons autorisé les sages-femmes à procéder à des interventions chirurgicales, il est logique de renforcer leur formation.

M. Philippe Mouiller. – Ce texte est une avancée ; il faut effectivement plus de formation pour les sages-femmes. Mais après cette première étape, le débat sur la reconnaissance de leur travail ne devra pas s'arrêter là. Je voterai ce texte avec vos amendements.

Mme Laurence Cohen. – Le texte est consensuel et il est très attendu par les sages-femmes. C'est une étape importante, même si elle ne règle pas tout. Nous sommes allés à Mayotte pour le compte de notre commission ; c'est un autre monde ! Nous avons été frappés lors de nos échanges avec les sages-femmes de ce département, qui ont des responsabilités énormes. Quand on leur a décrit l'encadrement par les médecins tel qu'il se pratique ici, elles se sont poliment amusées. Cela devrait nous faire réfléchir.

Mme Victoire Jasmin. – Lorsque j'étais cadre de santé, j'ai beaucoup travaillé avec les cadres sages-femmes. Il faudra aussi se pencher sur l'évolution de leur statut. Il faudra également mettre en cohérence les évolutions proposées dans ce texte avec le fonctionnement des services hospitaliers.

Dans les dispensaires, il y a des sages-femmes qui assurent le suivi des femmes enceintes et tiennent des permanences. Cela répond à un besoin sur certains territoires. Un article récent du *Monde* rapporte qu'il y a eu beaucoup d'interruptions volontaires de grossesse pendant la crise sanitaire, en particulier en Guadeloupe. Ces sages-femmes jouent un rôle important, mais méconnu. Il faudra davantage valoriser et faire connaître leur activité.

Vous avez parlé d'organismes agréés : quels sont-ils ?

Je suis très favorable à ce texte.

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – Je confirme que ce texte est d'initiative parlementaire. La profession l'attend avec une telle impatience, exprimée pendant les auditions, que j'aurais souhaité qu'il soit voté conforme. À cet égard, je ne comprends pas

pourquoi les problèmes de délais n'avaient pas été identifiés l'année dernière par le Gouvernement. Le conseiller de la ministre m'a toutefois assuré que la proposition de loi serait inscrite au plus tôt à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale. C'est pour cela que j'ai parlé de « reprise » par le Gouvernement.

Cette proposition de loi était beaucoup plus ambitieuse initialement, puis le texte a été centré sur ce qui devait être déverrouillé au plus vite, tout en ouvrant la voie à d'autres avancées ultérieures. La bi-appartenance ne figure donc pas dans ce texte, qui constitue une première étape nécessaire à l'ouverture de débats sur l'extension du statut hospitalo-universitaire.

Le rapport sur la périnatalité révèle que certains indicateurs se dégradent et que d'autres ne progressent plus, alors qu'ils sont très problématiques. Les sages-femmes qui maillent le territoire pourront certainement améliorer les choses.

Je ne l'ai pas dit, mais l'année blanche serait 2028. Les promotions seraient augmentées sensiblement d'ici là pour éviter un trou dans les effectifs. Beaucoup de sages-femmes demandent le statut de praticien hospitalier. Même l'inspection générale des affaires sociales recommande un statut spécifique.

Il y a eu beaucoup d'inquiétude autour des organismes agréés. De nombreuses organisations ont réclamé que seules les universités puissent agréer des maîtres de stage. La direction générale de l'offre de soins (DGOS) m'a toutefois fait remarquer que le texte reprenait mot pour mot celui qui régit les maîtres de stage pour les généralistes. Dans 98 % des cas, pour les élèves sages-femmes, les maîtres de stage sont à l'université. Pour les autres cas, les organismes doivent être agréés par décret. Il ne semble pas possible d'être plus exigeant pour les sages-femmes que pour les généralistes, et il faut surtout éviter de créer des blocages, d'autant que les maîtres de stage sont en nombre insuffisant.

M. Alain Milon. – L'ouverture aux sages-femmes du statut de praticien hospitalier me contrarierait beaucoup. Il faudrait alors faire évoluer le statut des médecins pour le différencier, mais aussi revoir le financement des hôpitaux.

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – Effectivement, il n'y a pas de consensus sur ce point, qui, rappelons-le, n'est pas abordé par ce texte. Les organisations que nous avons reçues en audition ne sont pas unanimes sur cette question. Mais pour les quelques sages-femmes enseignantes universitaires – il n'y a qu'une professeure d'université et quelques dizaines de maîtres de stage universitaires – qui ont voulu continuer leur activité clinique, cela a été le parcours du combattant, car elles devaient obtenir une autorisation des deux employeurs.

Ce texte a été compris comme une affirmation que ces deux activités n'étaient pas incompatibles, que leur cumul était presque un droit, et que si leur employeur refusait à l'avenir, il ne pourrait le faire qu'en opposant des nécessités de service.

Ce texte ouvrira ce débat et le rendra plus intelligible. Moi-même, je n'ai pas de position définitive.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – L’amendement COM-1 rectifié de Mme Muller-Bronn reporte l’application du troisième cycle aux promotions qui entreront en deuxième année à la rentrée 2024, comme l’amendement COM-5 que j’ai moi-même déposé. Je formule un avis défavorable sur le premier pour des raisons purement rédactionnelles et vous propose d’adopter le second.

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

L’amendement COM-5 est adopté.

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – L’amendement COM-2 rectifié avance la date butoir fixée par la loi pour l’intégration universitaire des écoles de sages-femmes à la rentrée universitaire 2024. Afin de laisser aux acteurs locaux le temps d’organiser l’intégration, et de lever les derniers blocages, il est toutefois préférable de maintenir la date du 1^{er} septembre 2027 prévue par la proposition de loi.

Une école grenobloise qui avait opté pour un statut universitaire est récemment revenue en arrière, notamment à cause de problèmes financiers. Cinq ans ne sont pas de trop pour lever l’ensemble des freins – c’est aussi l’avis de l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Avis défavorable.

L’amendement COM-2 rectifié n’est pas adopté.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L’article 1^{er} bis est adopté.

Article 2

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – L’amendement COM-3 rectifié vise le même report de l’entrée en vigueur du texte que l’amendement COM-6 que je vous propose : le troisième cycle s’appliquerait aux promotions qui entreront en deuxième année de maïeutique à compter de la rentrée 2024, de même que la révision des référentiels de formation. L’expression « pour les étudiants entrant en études de santé en 2023 » ne permet toutefois pas de viser précisément la promotion concernée : certains étudiants intègrent les études de maïeutique après plusieurs années d’études préalables, par exemple en licence Accès santé (L.AS) ou en études paramédicales. Pour des raisons rédactionnelles, je vous invite donc à préférer mon amendement COM-6.

Ce report est important : les professeurs disent qu’ils ne seraient pas prêts avant 2024.

L’amendement COM-3 rectifié n’est pas adopté.

L’amendement COM-6 est adopté.

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

Article 3

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – Il serait souhaitable de créer un véritable statut de bi-appartenance à la fonction publique hospitalière et à la fonction publique d'État universitaire, mais cela nécessite de poser la question du statut des sages-femmes à l'hôpital, qui n'est pas encore tranchée. L'amendement COM-4 rectifié exclurait en outre les activités exercées en libéral.

À l'inverse, la proposition de loi permet déjà de faciliter le cumul, pour les sages-femmes enseignantes-chercheuses, de leurs activités d'enseignement et de recherche avec une activité clinique, qu'elle soit hospitalière ou libérale – un cumul aujourd'hui soumis à autorisation de leur autorité hiérarchique. Conservons la rédaction actuelle.

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

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5 (supprimé)

L'article 5 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Bravo pour cette unanimité !

Nous faisons un pari : que l'allongement des études rende le métier plus attractif, que les conséquences en termes de rémunération en soient effectivement tirées et que les futures sages-femmes ne privilégient pas davantage l'exercice libéral au détriment de leur présence indispensable en salle de naissance. Lorsque nous avons visité l'hôpital Delafontaine de Saint-Denis, nous avons vu que les sages-femmes faisaient cruellement défaut.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Intégration à l'université de la formation initiale des sages-femmes			
Mme MULLER-BRONN	1 rect.	Report de l'application du troisième cycle	Rejeté
Mme PONCET MONGE, rapporteure	5	Report de l'application du troisième cycle	Adopté
Mme MULLER-BRONN	2 rect.	Avancement de la date d'application de l'obligation d'intégration universitaire	Rejeté
Article 2 Création d'un troisième cycle d'études pour les étudiantes en maïeutique			

Mme MULLER-BRONN	3 rect.	Report de l'application du troisième cycle et de la révision des référentiels de formation	Rejeté
Mme PONCET MONGE, rapporteure	6	Report de l'application du troisième cycle et de la révision des référentiels de formation	Adopté
Article 3 Possibilité pour les enseignants-chercheurs en maïeutique d'exercer conjointement des activités de soins, de recherche et d'enseignement			
Mme MULLER-BRONN	4 rect.	Création d'un statut de bi-appartenance pour les sages-femmes	Rejeté

Proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Permettez-moi d'abord d'évoquer le contexte tragique dans lequel cette proposition de loi a été écrite. En dépit de la mobilisation des pouvoirs publics dans le cadre du Grenelle des violences conjugales, les violences commises au sein du couple ne diminuent pas. Les chiffres du ministère de l'intérieur rendent compte d'une augmentation des cas : en 2021, 122 femmes ont été tuées par un conjoint ou un ancien conjoint, soit une hausse de 20 % par rapport à 2020. La violence au sein du couple est particulièrement prégnante dans nos territoires d'outre-mer : une étude de l'Institut national d'études démographiques (Ined) de 2018 révèle que près d'une femme interrogée sur cinq se déclare en situation de violences conjugales en Martinique et en Guadeloupe. En France hexagonale, une enquête statistique du ministère estime à 295 000 le nombre annuel de victimes de violences conjugales entre 2011 et 2018, dont 72 % de femmes. La semaine dernière encore, tandis que je menais les auditions préparatoires à ce rapport, nous avons appris qu'une femme avait été tuée par son conjoint dans mon département de l'Essonne.

Pour répondre à cet enjeu, le texte que nous examinons a pour but d'aider les victimes à quitter définitivement leur partenaire violent et à se protéger ainsi de lui. Les données issues des appels au numéro 3919 Violences Femmes Info montrent que 59 % des victimes souhaitent quitter le domicile conjugal, tandis que 18 % des victimes indiquent avoir effectué plusieurs départs du domicile. Il est donc très difficile à la femme de réussir à couper définitivement les ponts avec son tortionnaire.

Parmi toutes les raisons qui empêchent les victimes de se protéger, la précarité économique ou les incertitudes financières se retrouvent en bonne place. Cette situation de vulnérabilité provient bien souvent de la violence ou de l'emprise économique dont le conjoint violent fait preuve. Les associations aidant les femmes victimes de violences conjugales, que j'ai entendues en audition, m'ont exposé les nombreux moyens employés par les auteurs des violences pour placer leur victime dans une dépendance économique : chantage financier, confiscation des ressources financières ou des moyens de paiement, comportements visant à acculer la victime à des surendettements personnels...

Le texte que nous examinons répond donc à cet enjeu : donner les moyens financiers aux victimes pour qu'elles puissent s'extirper d'un environnement violent et ne plus y revenir. La proposition de loi choisit d'accorder une aide d'urgence débloquée en deux jours, versée par la caisse d'allocations familiales pendant trois mois.

Une proposition de loi similaire, déposée par Mme Gréaume, adaptait le régime existant du revenu de solidarité active pour permettre aux caisses d'allocations familiales (CAF) de verser des avances sur droits supposés au revenu de solidarité active (RSA), financées par le département. La proposition de loi de Mme Létard prévoit un dispositif *sui generis* sous la forme d'un prêt. Ce texte s'appuie sur le retour d'expérience d'une initiative menée dans le Valenciennois par le département du Nord, la CAF, le parquet et les autres acteurs, notamment associatifs. La CAF du Nord comme le département m'ont indiqué avoir envisagé puis écarté l'idée d'une avance sur droits supposés pour retenir celle d'une aide se rapprochant des prêts d'honneur que les conseils d'administration des CAF peuvent librement consentir au titre de leur politique d'action sociale.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit donc un dispositif d'avances d'urgence octroyées par les CAF et financées par la branche famille. Ce prêt, à taux zéro, serait versé en trois mensualités dont la première devra être payée en deux jours ouvrés. Le montant du prêt sera fixé par décret. Il reviendra au pouvoir réglementaire de prévoir, et j'insiste sur cette nécessité, des montants majorés lorsque la victime quitte le domicile avec ses enfants. Le texte reste en effet silencieux sur ce point ; pourtant, les enfants sont directement des victimes des violences conjugales et les avancées récentes en matière de droit pénal l'ont expressément reconnu. Dans la majeure partie des cas, les femmes ne quittent pas le domicile en abandonnant leurs enfants et le dispositif proposé devra répondre à cet enjeu.

S'agissant du délai de deux jours, les retours de l'expérimentation menée dans le Nord font état d'une durée trop courte pour débloquer les sommes et les verser. Cependant, les associations comme le département du Nord m'ont indiqué qu'au-delà de soixante-douze heures sans solution, les victimes retournent le plus souvent chez leur conjoint violent. Je vous proposerai donc de porter de deux à trois jours le délai d'instruction de la demande.

Se pose ensuite la question des conditions permettant aux victimes de violences conjugales de faire valoir leur droit. Le texte n'évoque le dépôt de plainte ou l'ordonnance de protection délivrée par un juge qu'à titre illustratif. Un fait générateur trop souple risque toutefois de gêner la mise en œuvre de la loi. Je vous proposerai donc par amendement de retenir des conditions d'octroi plus précises et clairement établies. À l'instar du texte de Mme Gréaume, mon amendement vous proposera de conditionner la délivrance de l'avance à une ordonnance de protection ou à un dépôt de plainte attestant de violences conjugales. Cependant, nous savons bien que beaucoup de femmes n'osent pas pousser la porte de la gendarmerie ou de la police et dénoncer les faits qu'elles subissent. De même, seules 5 800 ordonnances de protection ont été délivrées en 2021. C'est pourquoi, afin de ne pas trop restreindre l'accès à ce prêt d'urgence, l'amendement retient également les violences attestées par un signalement adressé au procureur de la République comme critère d'octroi. Certains hôpitaux ont contractualisé avec le parquet afin de faciliter, avec l'accord de la personne, les signalements des victimes prises en charge médicalement. L'avance d'urgence pourra ainsi s'appliquer à cette situation.

L'article 1^{er} prévoit également que les allocataires de l'avance bénéficient des droits accessoires à la prestation du RSA. À côté du dispositif financier, la victime doit pouvoir être aidée, comme c'est déjà souvent le cas, par les associations ou les travailleurs sociaux des collectivités locales. Je vous proposerai par amendement de bien préciser que ces droits accessoires comprennent également un accompagnement social et professionnel adapté à leur situation, à l'instar de celui délivré aux bénéficiaires du RSA.

L'article 1^{er} prévoit enfin les modalités de remboursement du prêt. Je vous proposerai de bien préciser par amendement ces règles qui seraient très proches des modalités déjà existantes pour les prêts consentis par les CAF. La dette pourra ainsi être remboursée en une ou plusieurs échéances si le bénéficiaire le souhaite. Sinon, elle sera récupérée par retenues sur les prestations sociales par ailleurs versées par les CAF. Ces dernières pourront décider de remises ou de réductions de créances. Les auditions nous l'ont confirmé, cette possibilité n'est pas hypothétique, et il faudra que les conseils d'administration des caisses fassent preuve de discernement pour ne pas ajouter une dette à des situations de précarité ou de surendettement.

La proposition de loi prévoit également un mécanisme original de subrogation des CAF dans les droits des victimes de se constituer partie civile pour demander, en leur nom, la réparation du préjudice subi. La récupération de la créance pourra alors se faire sur les dommages et intérêts prononcés, ce qui permettra de faire payer l'auteur des violences en lieu et place de la victime.

L'article 2 de la proposition de loi dispose que la victime déposant plainte pour des faits de violences conjugales devra être informée par l'officier ou l'agent de police judiciaire de la possibilité de demander l'avance. Plus encore, le gendarme ou policier plaignant devra enregistrer la demande de la victime et la transmettre à la CAF compétente ainsi qu'au conseil départemental, chef de file de l'action sociale. Toutefois, lorsqu'un travailleur social sera présent dans le commissariat ou la gendarmerie, cette mission lui sera naturellement assignée.

Je me suis beaucoup interrogée sur le bien-fondé de ce dispositif : ce ne sont pas des compétences naturelles pour les policiers et gendarmes. Je vous proposerai pourtant de préserver cette possibilité. Nous savons tous qu'une simple information aux victimes sur leurs droits ne sera pas suffisante – quand elle ne sera pas simplement inappliquée. Les victimes, souvent dans des états traumatiques, ne seront pas si nombreuses à aller d'elles-mêmes vers la CAF. Le texte propose donc un mécanisme nécessaire de liaison entre services de l'État et services sociaux et devra être mis en œuvre sur le terrain par des aménagements et des coordinations.

Le troisième et dernier article de la proposition de loi gage financièrement le dispositif.

La proposition de loi que nous examinons est une opportunité de combler les déficits des dispositifs d'aide aux victimes de violences conjugales. C'est pourquoi je vous propose d'adopter la proposition de loi de Valérie Létard modifiée par les amendements qui vous sont soumis. L'expérimentation en cours dans le Nord et les autres initiatives locales – comme celle qui est menée par la CAF du Var et le barreau de Toulon visant à accélérer l'examen des droits à prestations légales des victimes de violences conjugales – apporteront peut-être des voies d'amélioration et lèveront sans doute les réserves institutionnelles que j'ai pu entendre en audition.

Bien sûr, cette aide monétaire légale devra aussi s'inscrire dans les environnements locaux formés par les acteurs de l'action sociale. Des conventions signées entre parties prenantes, comme celles qui fleurissent déjà sur le territoire, favoriseront l'identification, puis l'orientation des victimes vers le bon interlocuteur et éviteront les dispositifs redondants.

Je dois enfin vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Il comprendrait les dispositions relatives aux dispositifs d'aide et d'action sociale et d'information en faveur des victimes de violences conjugales, mais exclurait des amendements relatifs à la répression pénale des auteurs de violences conjugales, à l'office du juge lors de la délivrance d'ordonnance de protection, à l'exercice de l'autorité parentale en cas de violences intrafamiliales, au droit commun des prestations familiales légales et aux aides d'action sociale délivrées par les caisses d'allocations familiales et au droit commun du revenu de solidarité active et des autres prestations sociales.

Il en est ainsi décidé.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Il est prévu à l'article 2 que l'officier de police judiciaire qui reçoit une plainte pour violences conjugales informe la victime qu'elle peut bénéficier d'une aide d'urgence. C'est essentiel, mais comment nous assurer que ce sera bien fait ? Ne faudrait-il pas pour cela un travail spécifique dans les gendarmeries et les commissariats, comme celui qui a été mené pour l'accueil des enfants ?

Mme Colette Mélot. – La victime de violences conjugales a souvent les mêmes sources de revenus que son bourreau, ce qui l'empêche de quitter le domicile, ou la conduit à revenir quelques jours après être partie.

Pourquoi se limiter aux violences conjugales ? Il peut y avoir de violences au sein du couple même sans partage du domicile.

Le prêt doit être débloqué rapidement, c'est certain ; mais comment sera-t-il remboursé ? Nous ne le savons pas. Que se passe-t-il si la personne qui a obtenu un prêt n'est finalement pas reconnue comme victime ? Et si le titulaire du compte bancaire sur lequel la CAF verse ses aides est le conjoint violent ? Risquerait-on de verser une avance au coupable ? *Quid* en cas de fraude ? Un couple de fraudeurs pourrait déposer une plainte, puis la retirer...

Comme je l'ai rappelé dans mon rapport sur le harcèlement, il ne faut pas sous-estimer la responsabilité collective dans les problèmes de violences. Il est ainsi indispensable d'accompagner les auteurs et les témoins passifs, pour éviter qu'ils ne reproduisent ces comportements.

M. Olivier Henno. – La proposition de loi de Valérie Létard porte sur un sujet grave. Il est rassurant que le Sénat l'aborde avec sérénité, à l'abri du tourbillon de l'actualité.

C'est aujourd'hui le cinquième anniversaire de *#MeToo*. Notre vote revêt dès lors une dimension symbolique. C'est aussi la condition d'homme qui est interrogée, il faut le dire avec humilité.

Nous ne pouvons pas régler tous les problèmes d'un seul coup de baguette magique. Nous sommes tous concernés : cela peut toucher une amie, une voisine, une fille, une sœur. Tout ce qui aide les victimes à se libérer de l'emprise va dans le bon sens. Celle-ci est construite sur des aspects concrets, tels que le logement et l'argent. Les victimes sont parfois dépendantes de leur bourreau. Cette proposition de loi est, de ce point de vue, une avancée concrète.

Mme Laurence Cohen. – *#MeToo* date en effet de cinq ans, comme en témoigne le numéro spécial de *L'Humanité* d'aujourd'hui, si l'on me permet cette petite publicité... (*Sourires*)

Cette proposition de loi s'inspire d'une expérimentation menée dans le Nord et a suivi une première proposition de loi d'une autre sénatrice de ce département, Michelle Gréaume – rendons à César, ou plutôt à Cléopâtre, ce qui lui revient !

Je reste dubitative sur ce sujet. La lutte contre les violences faites aux femmes a été consacrée grande cause nationale. Les témoignages affluent. Souvent, du fait de l'emprise, il faut un temps très long aux victimes pour mettre des mots sur cette violence. Même si cette expérimentation apporte un plus – cela nous pousse à voter ce texte –, nous sommes loin du compte, au regard de ce fléau qui touche tous les milieux sociaux et n'épargne personne. On sous-estime les dégâts qu'il inflige et le fait qu'il aboutit à des dizaines de féminicides.

Écoutons la parole des associations féministes lorsqu'elles nous disent que, pour les éradiquer ces violences, il faut un milliard d'euros.

Mme Laurence Rossignol. – Nous voterons cette proposition de loi. Elle montre que la société avance, notamment dans la compréhension des difficultés psychiques, mais aussi matérielles rencontrées par les femmes victimes de violences lorsqu'elles veulent les fuir.

Ce texte prend en compte une réalité : une femme peut partir sans un sou en poche, soit qu'elle n'ait pas de compte bancaire autre que le compte commun, soit que les comptes aient été vidés par le conjoint violent.

Des logements d'urgence sont mis à disposition, mais pas suffisamment, comme en témoigne un rapport de la délégation aux droits des femmes.

Il y a un décalage entre l'ampleur des violences, le fait qu'on en ait fait une grande cause nationale, et cette avancée progressive, proposition de loi après proposition de loi. Si celle-ci utilise les crédits de la CAF, c'est qu'il n'y en avait pas ailleurs.

Mme Mélot parle des cas particuliers...

Mme Colette Mélot. – Il faut bien y penser...

Mme Laurence Rossignol. – Il faut surtout penser à aider les femmes.

Ce qui m'inquiète, moi, ce sont les femmes qui ne sont pas allocataires de la CAF. Comment faire en sorte qu'elles ne soient pas exclues ?

Mme Mélanie Vogel. – Nous aussi, même si nous mesurons le long chemin qui restera à parcourir après l'adoption de ce texte, nous le voterons.

Que prévoyez-vous pour les allocataires qui ont un compte bancaire commun avec l'auteur des violences ?

La question financière peut constituer un obstacle pour des personnes non-allocataires de la CAF ; pourront-elles avoir recours au dispositif ?

Sachant que 90 % des plaintes pour violences sont classées sans suite, que se passe-t-il pour le paiement des frais d'avocats ? Notre système judiciaire n'est malheureusement pas équipé pour répondre convenablement aux violences...

M. Daniel Chasseing. – Je félicite aussi Mme Guidez. Dans nos départements, nous constatons une augmentation des violences, malgré nos efforts pour inciter les victimes à porter plainte. Cette proposition de loi aidera les victimes à partir, alors qu'elles sont souvent dépendantes de l'auteur des violences à travers le logement et le salaire.

Il s'agit donc d'un complément utile à ce que font les associations, qui manquent de moyens. C'est également une bonne idée d'y associer les départements pour qu'ils apportent un accompagnement social et professionnel. Toutefois, certains bénéficiaires du RSA reçoivent leurs aides par la Mutualité sociale agricole (MSA) à travers son réseau de caisses. La MSA est-elle mobilisée ?

M. Alain Duffourg. – Je voterai cette proposition de loi qui porte sur un thème à la mode,...

Mme Laurence Rossignol. – Comme les suicides, en leur temps, à France Télécom ?

M. Alain Duffourg. – ... que certains instrumentalisent politiquement.

C'est un problème très important, mais il y a aussi des violences dans d'autres domaines – je pense aux faits liés au trafic de drogue.

Dans les affaires de violences conjugales, des dommages et intérêts peuvent être prononcés, une provision pouvant même être obtenue en référé. Mais je ne suis pas contre l'idée de verser des avances d'urgence.

Concernant les frais de justice, rassurons notre collègue : l'aide juridictionnelle fonctionne dans ce cas et les victimes peuvent en bénéficier.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Je ne sais pas si ce thème est à la mode, mais ce que je sais, c'est que les violences conjugales n'ont pas de parti.

L'information des victimes dans les commissariats et gendarmeries demande effectivement que le ministère de l'intérieur mène un travail dans ce sens, et mobilise les travailleurs sociaux présents en gendarmeries et commissariats. Il y a eu une avancée dans la prise en charge des violences conjugales ; je le constate notamment dans les gendarmeries de l'Essonne : chacune compte une personne particulièrement chargée de ces sujets.

Madame Mélot, toutes les violences de couple sont couvertes, y compris en l'absence de cohabitation. Une plainte diffamatoire étant une infraction réprimée par le code pénal, cela devrait dissuader les fraudeurs éventuels. Le remboursement du prêt à lieu selon les mêmes modalités, qu'il y ait ou non des suites judiciaires à la plainte. Le temps judiciaire étant plus long, il n'aurait pas été possible de conditionner l'aide aux plaintes aboutissant à une condamnation pénale.

Madame Cohen, je suis tout à fait d'accord avec vous ; les deux propositions de loi ont un objectif similaire, mais leur dispositif diffère.

Madame Rossignol, toutes les victimes sont concernées, y compris celles qui ne seraient pas déjà allocataires de la CAF – la CAF du Nord n'a en revanche indiqué que le traitement sera un peu plus long pour les non-allocataires compte tenu des démarches d'enregistrement.

Monsieur Chasseing, la proposition de loi prévoit une application uniquement par le réseau des CAF. Il faudra l'étendre à l'avenir au réseau de la MSA, mais un amendement dans ce sens serait susceptible d'être irrecevable financièrement.

Madame Vogel, il existe plusieurs possibilités, que j'ai découvertes à cette occasion, dans le cas où la victime ne disposerait pas d'un compte à son nom : on peut désormais ouvrir un compte bancaire dans un délai très court; la CAF du Nord utilise le compte pré-enregistré d'une association qui reversera les fonds ; on peut enfin utiliser les mandats postaux ou les cartes prépayées sans banque.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – L'article 1^{er} du texte ne comporte qu'une liste illustrative de critères permettant d'obtenir un prêt d'urgence. Cette absence de précision peut compromettre la mise en œuvre du dispositif.

Mon amendement COM-2 vise donc à inscrire dans le texte des critères clairement définis. L'avance serait ainsi octroyée dans trois situations : si une ordonnance de protection a été délivrée par le juge ; si la victime a déposé une plainte ; ou si un signalement a été adressé au procureur, notamment par un professionnel de santé. En effet, certains hôpitaux, comme ceux de Lille ou de Valenciennes, ont déjà contractualisé avec le parquet pour faciliter le signalement des victimes, avec le consentement de celles-ci.

Ces critères permettront de prendre en compte la diversité des situations, donc de ne pas trop restreindre l'octroi de l'avance.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – L'amendement COM-1 rectifié permet aux victimes de violences conjugales bénéficiaires de l'avance d'urgence d'élire domicile auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou d'un autre organisme agréé. Aujourd'hui, ces victimes peuvent déjà bénéficier de cette faculté si elles sont sans résidence stable, mais cette condition ne peut s'appliquer à toutes les situations que l'on envisage au travers de cette proposition de loi, par exemple lorsque la victime n'a pas encore décidé de quitter son conjoint. La disposition proposée me semble utile. Avis favorable.

L'amendement COM-1 rectifié est adopté.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Mon amendement COM-3 vise à porter de deux à trois jours ouvrés le délai d'instruction de la demande d'avance d'urgence.

Les premiers enseignements de l'expérimentation menée par la CAF du Nord montrent qu'un délai de deux jours est trop court pour débloquer les sommes du prêt. Toutefois, au-delà de trois jours dans l'incertitude, la victime risque de retourner vivre au domicile conjugal.

L'amendement COM-3 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-4.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Mon amendement COM-5 vise à clarifier les droits et aides accessoires au RSA accordés aux bénéficiaires de l’avance.

L’amendement COM-5 est adopté.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Mon amendement COM-6 tend à clarifier les modalités de récupération du prêt.

L’amendement COM-6 est adopté.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L’amendement rédactionnel COM-7 est adopté.

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

Article 3

L’article 3 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Avance d'urgence en faveur des victimes de violences conjugales			
Mme GUIDEZ, rapporteure	2	Définition des critères d'octroi de l'avance d'urgence	Adopté
Mme JASMIN	1 rect.	Domiciliation de droit des victimes de violences conjugales bénéficiaires de l'avance auprès des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou d'autres organismes	Adopté
Mme GUIDEZ, rapporteure	3	Extension du délai de versement de l'avance d'urgence	Adopté
Mme GUIDEZ, rapporteure	4	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme GUIDEZ, rapporteure	5	Clarification des droits et aides accessoires au RSA accordés aux bénéficiaires de l'avance	Adopté
Mme GUIDEZ, rapporteure	6	Clarification rédactionnelle des modalités de récupération du prêt	Adopté
Article 2 Possibilité de demander l'avance d'urgence lors d'un dépôt de plainte			
Mme GUIDEZ, rapporteure	7	Amendement rédactionnel	Adopté

Proposition de loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous passons à l'examen de la proposition de loi visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste, de notre collègue Mme Denise Saint-Pé.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – La proposition de loi déposée par notre collègue Denise Saint-Pé a pour objectif de créer les conditions nécessaires à la mise en place de comités sociaux et économiques (CSE) à La Poste.

En effet, cette entreprise hors normes par sa taille, ses missions de service public et son implantation territoriale reste aussi, pour des raisons historiques, un cas particulier en matière de dialogue social.

La loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom a profondément réformé l'administration des postes et télécommunications en créant deux entreprises publiques distinctes : La Poste et France Télécom. Le 1^{er} mars

2010, La Poste est devenue une société anonyme à capitaux publics ayant le caractère d'un service public national.

Le personnel de La Poste se caractérise par une pluralité de statuts, fruit de l'évolution de l'entreprise : d'une part, des fonctionnaires régis par des statuts particuliers, qui représentent près d'un tiers des effectifs, ainsi que des agents contractuels de droit public ; d'autre part, des salariés de droit privé, représentant les deux tiers des quelque 170 000 collaborateurs de La Poste SA.

Pour assurer la représentation individuelle et collective de son personnel, La Poste est dotée d'instances représentatives spécifiques et adaptées aux particularités de l'entreprise.

Sur le modèle de la fonction publique, des comités techniques (CT) national et locaux exercent des attributions en matière d'organisation et de fonctionnement des services, de règles statutaires et d'égalité professionnelle. La Poste dispose également de 637 comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) qui contribuent à la santé et à la sécurité du personnel. Ces instances n'ont désormais plus d'équivalent dans le secteur privé ni dans le secteur public. Depuis l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, les entreprises ont regroupé leurs instances, dont les CHSCT, au sein du comité social et économique. Dans la fonction publique, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a substitué les comités sociaux aux comités techniques.

La représentation individuelle des salariés et agents contractuels de La Poste est par ailleurs assurée au sein de commissions consultatives paritaires (CCP), tandis que des commissions administratives paritaires (CAP) sont compétentes pour connaître des questions d'ordre individuel concernant les fonctionnaires. Enfin, la gestion des activités sociales et culturelles au sein de l'entreprise est assurée par un conseil d'orientation et de gestion des activités sociales (Cogas).

Pour l'exercice du droit syndical, La Poste applique les règles de la fonction publique à l'ensemble de son personnel. La loi du 2 juin 1990 exclut en effet l'application à La Poste des règles du dialogue social qui prévalent dans les entreprises privées, dont les règles relatives aux délégués syndicaux. Ainsi, la validité des accords collectifs conclus à La Poste est subordonnée à leur signature par un ou plusieurs syndicats ayant recueilli au total au moins 30 % des suffrages exprimés aux élections des comités techniques, et à l'absence d'opposition d'organisations syndicales parties prenantes à la négociation représentant une majorité des suffrages exprimés.

La loi du 6 août 2019 précitée a prévu que les dispositions du code du travail relatives aux CHSCT, abrogées en 2017, continueraient de s'appliquer à La Poste jusqu'au prochain renouvellement de ces instances. Or aucune disposition ne prévoit le cadre qui s'appliquera à l'issue des mandats actuels au sein des instances de La Poste. Une intervention législative est donc nécessaire pour fixer le futur cadre du dialogue social dans cette entreprise. La présente proposition de loi prévoit ainsi l'application du droit commun des relations collectives de travail, sous réserve de son adaptation aux spécificités de l'entreprise.

Les mandats des représentants du personnel aux CHSCT s'achevant le 31 janvier 2023, la proposition de loi prévoit de rendre les dispositions relatives au CSE applicables à La Poste au terme d'une période transitoire de négociation et de mise en place des nouvelles instances. À cette fin, l'article 1^{er} du texte prévoit de prolonger les mandats en cours des

membres des CT et des CHSCT jusqu'à la proclamation des résultats aux élections aux CSE à La Poste et, au plus tard, jusqu'au 31 juillet 2024.

À compter de ces mêmes échéances, l'article 2 rend applicables à l'ensemble du personnel de La Poste les dispositions du code du travail relatives au droit syndical, à la négociation collective et aux institutions représentatives du personnel, sous réserve d'adaptations justifiées par la situation particulière des fonctionnaires. Cette disposition aura pour effet de fonder la représentativité syndicale sur les résultats des élections aux CSE, avec un seuil de 10 % des suffrages exprimés, et de conférer le monopole de la négociation aux délégués syndicaux. S'appliquera également la règle de l'accord majoritaire : pour être valide, un accord devra être signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli plus de 50 % – contre 30 % actuellement – des suffrages exprimés en faveur d'organisations représentatives lors des dernières élections professionnelles.

La transformation du paysage des instances représentatives du personnel verra disparaître les CT, les CHSCT et le Cogas au profit d'un CSE central et de CSE d'établissement, dont le nombre reste à déterminer par accord collectif.

Je le rappelle, les CSE ont été créés en 2017 pour regrouper les délégués du personnel (DP), les comités d'entreprise (CE) et les CHSCT. Mis en place dans les entreprises d'au moins 11 salariés, ils sont composés de l'employeur et d'une délégation du personnel dont les membres sont élus par les salariés pour une durée maximale de quatre ans.

Dans les entreprises d'au moins 50 salariés, le CSE assure l'expression collective des salariés sur la gestion et l'évolution économiques et financières de l'entreprise, l'organisation du travail, la formation professionnelle et les techniques de production. Il dispose de prérogatives spécifiques en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail et, dans les entreprises et établissements d'au moins 300 salariés, une commission dédiée, la commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT), doit être instaurée en son sein. Enfin, le CSE assure la gestion des activités sociales et culturelles dans l'entreprise.

L'article 2 prévoit également l'institution d'un organisme représentant les fonctionnaires de La Poste, dit « conseil des questions statutaires », ayant vocation à être consulté sur les projets de loi et de règlement relatifs à leurs statuts. En outre, les CAP et les CCP seraient conservées. Pour préparer l'instauration des CSE et l'organisation des élections professionnelles, La Poste devra s'appuyer sur des règles issues du code du travail.

L'article 3 institue à cette fin un régime transitoire autorisant l'entreprise à négocier des accords pour l'organisation des élections et la détermination du fonctionnement et des attributions des futurs CSE avec les organisations syndicales disposant de sièges dans les comités techniques. Il prévoit, par dérogation au droit syndical actuellement applicable à La Poste, des conditions de validité des accords alignées sur celles qui prévalent en droit du travail, afin d'assurer l'applicabilité des accords après la constitution des CSE.

La mise en place de CSE à La Poste constitue un chantier de grande ampleur, complexifié par la coexistence d'une pluralité de statuts, qui s'accompagne d'un changement culturel majeur avec le passage au droit syndical applicable aux entreprises privées. Il importe que les partenaires sociaux soient en mesure de négocier la mise en place d'un cadre de dialogue social ambitieux, prenant notamment en compte le défi de la proximité et les besoins différenciés selon les territoires, en particulier dans les outre-mer. Dans cette perspective, un

accord de méthode a été conclu en septembre 2022 afin de définir les modalités et les thèmes de la négociation dans la perspective de la mise en place des nouvelles instances.

Dès lors, après avoir entendu les dirigeants et l'ensemble des organisations syndicales représentatives de La Poste, je considère qu'il n'y a pas lieu de précipiter le calendrier de la réforme et qu'il convient de laisser du temps à la négociation. Je vous proposerai donc, en accord avec l'auteur de la proposition de loi, de reporter du 31 juillet au 31 octobre 2024 la date limite de prolongation des mandats actuels et de mise en place des CSE.

Je vous proposerai également d'adopter une série d'amendements de portée technique visant à assurer la bonne articulation du droit du travail avec les dispositions spécifiques à l'entreprise.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, je vous invite à adopter cette proposition de loi.

Pour finir, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre inclut exclusivement des dispositions relatives aux relations collectives de travail à La Poste. En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables, des amendements relatifs au service public postal, aux activités et aux missions de La Poste, ainsi qu'au droit du travail et au droit de la fonction publique, en dehors du droit régissant les relations collectives de travail à La Poste.

Il en est ainsi décidé.

Mme Denise Saint-Pé, auteur de la proposition de loi. – Je vous remercie, Madame la Présidente, de m'avoir invitée à assister à la réunion de votre commission.

La rapporteure a été très complète dans sa présentation, je serai donc brève. Je veux simplement expliquer les motifs qui m'ont conduite à déposer ce texte.

Celui-ci vise à accompagner la mise en place des CSE à La Poste. Le statut de cette entreprise a beaucoup évolué depuis la loi du 2 juillet 1990, sous l'impulsion du droit européen. Elle est ainsi devenue une société anonyme à capitaux intégralement publics investie de missions de service public. Elle emploie donc des agents de droit privé et de droit public, d'où le régime hybride de représentation du personnel qui a été construit au fur et à mesure de l'adoption des lois l'ayant transformée. La Poste a été exclue du champ d'application du code du travail, qui prévoit la présence, dans les entreprises de plus de 11 salariés, de comités sociaux et économiques, mais elle ne relève pas non plus des dispositions du code général de la fonction publique relatives aux comités sociaux d'administration, instituées par loi du 6 août 2019.

Néanmoins, il faut prendre en compte les évolutions du droit des relations sociales pour procéder à une mise à jour des institutions représentatives du personnel de La Poste, qui relèvent toujours de la loi de 1990. À cet effet, une nouvelle loi est indispensable. D'où ce texte, qui prévoit d'appliquer à l'ensemble du personnel de La Poste, de droit privé ou de droit public, les dispositions du code du travail relatives au CSE.

En tant qu'auteur de la proposition de loi, je suis d'accord avec les modifications proposées par la rapporteure ; le premier amendement vise à apaiser les tensions en reportant de fin juillet à fin octobre 2024 la fin du mandat des représentants actuels.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – J'ajoute que nous avons auditionné les dirigeants et les organisations syndicales de La Poste. Nous avons entendu l'inquiétude qui s'y est exprimée et qui portait principalement sur les conditions de la négociation. C'est pourquoi il nous semble opportun de repousser la date de fin de mandat des élus actuels.

Le législateur pose un cadre juridique ; à charge maintenant pour la direction et les organisations syndicales de l'entreprise de poursuivre le dialogue social.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-président -

Mme Victoire Jasmin. – J'ai participé à l'audition des syndicats et j'ai rarement constaté une telle unanimité parmi des syndicats, pourtant de tendances très diverses, pour affirmer qu'un tel système serait préjudiciable à la représentation de l'ensemble du personnel, surtout en outre-mer. Je suis très inquiète pour le dialogue social et je souhaite que soit prise en compte la spécificité des outre-mer. Avoir un seul représentant pour l'ensemble des outre-mer, c'est aberrant ! Nous, élus d'outre-mer, connaissons les temps de déplacement et les coûts que cela représente !

En outre, cela ne permettra pas d'avoir une écoute de proximité, ce qui est primordial. Avoir un seul représentant pour l'outre-mer, c'est méconnaître la réalité de ces territoires. Pour ma part, et je pèse mes mots, je trouve cette approche scandaleuse ; cela représente un véritable recul pour nos territoires. Les outre-mer ne constituent pas un seul bloc, ils sont répartis sur l'ensemble des océans. Or le coût financier et l'empreinte carbone du transport aérien sont très élevés. Je compte sur le bon sens du Sénat pour que les outre-mer ne soient pas les victimes d'un contexte qui justifie, peut-être, une réforme.

Mme Corinne Féret. – Il faut insister sur deux choses.

D'abord, La Poste n'est pas une entreprise comme les autres. Elle compte quelque 210 000 salariés, répartis sur de nombreux sites, en métropole ou outre-mer, et représentant une forte diversité de métiers, du conseiller financier à La Banque postale au facteur.

Avec cette proposition de loi, La Poste sera la dernière entreprise à appliquer l'ordonnance de 2017. Or, depuis l'adoption de celle-ci, nous avons eu des retours d'expérience sur la mise en place du CSE dans les entreprises, qui sont presque toutes critiques à ce sujet. Les objectifs annoncés ne sont pas atteints. On constate une diminution du nombre de représentants du personnel sur le terrain, donc une perte de proximité entre les salariés et leurs représentants. Cette proposition de loi ne nous satisfait donc pas.

Ensuite, elle est censée « accompagner » la mise en place du CSE à La Poste, mais, dans cette entreprise, les discussions sont déjà engagées dans cette voie depuis plusieurs semaines, et à marche forcée par-dessus le marché ! La direction de La Poste a donc contacté les organisations syndicales sans même connaître le contenu de cette proposition de loi. Il serait tout de même préférable d'attendre que le législateur se soit prononcé définitivement avant d'entamer les discussions.

Les organisations syndicales de La Poste étaient toutes présentes à l'audition de la semaine dernière et elles étaient unanimes pour dénoncer la façon dont les choses se

préparent. D'abord, de très nombreux salariés – plusieurs milliers – relèvent encore de la fonction publique et, avec ce texte, ils seront représentés au travers d'un CSE unique, aux côtés de collègues salariés de droit privé. Ces agents s'inquiètent donc de leur juste représentation au sein de cette instance. En outre, le Cogas sera intégré au sein du CSE, ce qui entraînera la disparition de nombreuses associations agissant sur tout le territoire pour le bénéfice des agents et salariés de l'entreprise.

Nous déposerons donc des amendements, notamment pour reporter la fin des mandats des élus actuels au 31 décembre 2024, afin de donner plus de temps à la discussion et de préserver la qualité du dialogue social. Tout comme les organisations syndicales, nous souhaitons éviter que La Poste vive une situation comparable à celle de France Télécom.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Cela a été dit, la direction de La Poste a déjà commencé d'appliquer les modifications envisagées ; il y a d'ailleurs eu un recours syndical à ce sujet. Cette proposition de loi constitue donc un rattrapage de ce qui a déjà commencé. Le fait d'avancer sur ce point avant même l'adoption de la loi ne témoigne pas d'une position d'écoute très attentive de la part de la direction. Du reste, les 7 organisations syndicales sont vent debout contre cette méthode et ces délais.

Par ailleurs, je signale qu'avec cette réforme, La Poste sera la seule entreprise à avoir un CSE sans être passée par l'étape du CE et du CHSCT. Or le bilan de la mise en œuvre de l'ordonnance de 2017 est très négatif.

En outre, les 637 CHSCT de La Poste répondent à un besoin de proximité et ce nombre passera, avec ce texte, à moins de 200 instances, avec une unique CSSCT centrale. Or, je le rappelle, La Poste perd des milliers d'emplois par an et est en restructuration permanente, comme France Télécom. Dans un tel contexte, les CHSCT sont nécessaires, car ils permettent d'analyser ces modifications permanentes des conditions de travail. Je crains que cette entreprise ne vive une situation similaire à celle de France Télécom.

Même les syndicats qui ont signé les accords de méthode ont dénoncé la façon dont les choses se sont passées : un temps mort à la suite de cette signature, suivi d'une accélération brutale. Dans cette affaire, la direction de La Poste est insincère et déloyale. Par conséquent, il faut, à tout le moins, reporter la fin des mandats au 31 décembre 2024.

Enfin, l'instauration du CSE entraîne une baisse des moyens et présente un bilan catastrophique sur la santé et la sécurité au travail. Pendant la crise du covid, les CHSCT ont bien manqué...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous nous retrouvons dans les propos tenus. Les syndicats dénoncent unanimement l'instauration à marche forcée du CSE à La Poste. Cette entreprise compte, sans compter les sous-traitants, plus de 200 000 salariés, qui relèvent du public ou du privé, qui sont répartis sur de nombreux sites et exercent des métiers variés.

Il y a donc danger, même pour les salariés relevant d'un statut public. Le CSE, cela signifie moins de dialogue social et moins d'élus – le Gouvernement reconnaît lui-même la baisse de 33 % du nombre d'heures de délégation pour les élus – et cela signifie également un moindre budget, une baisse de l'accompagnement des salariés, notamment en matière de santé et de bien-être au travail.

Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste développera son point de vue sur la question en séance publique et votera contre cette proposition de loi.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – Les points de vue exprimés ce matin avaient déjà été développés en audition. Néanmoins, je n’ai pas la même compréhension que vous, mes chers collègues, de la réaction des syndicats. Ces derniers ont signé, je le rappelle, à plus de 54 % l’accord de méthode. Ainsi, à part chez le syndicat SUD-PTT (Solidaires, unitaires, démocratiques-Postes, télégraphes et télécommunications), nous avons senti chez les organisations syndicales une tendance favorable – la Confédération générale du travail (CGT) l’a elle-même indiqué – à la mise en place du CSE.

Madame Jasmin, la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et, je le disais, la CGT sont favorables à l’instauration du CSE, mais, en effet, pour les outre-mer, il faut que La Poste prévoie une organisation de proximité adaptée, qui relèvera de la négociation entre l’entreprise et les syndicats.

Madame Féret, la Banque postale est une filiale du groupe La Poste et est donc déjà, comme toutes les filiales du groupe, dotée de CSE. Seule La Poste SA est concernée par la réforme.

La Poste a proposé la mise en place de délégués de proximité et le reste relèvera de la négociation.

Par ailleurs, salariés et fonctionnaires sont déjà représentés ensemble au sein des CT – il n’y a donc pas de changement sur ce point. Les fonctionnaires seront spécifiquement représentés au sein d’un conseil des questions statutaires.

Madame Poncet Monge, le dialogue social a aussi été réformé dans la fonction publique, avec la fusion des CT et des CHSCT dans les comités sociaux. La Poste est dans une situation qui n’existe nulle part ailleurs.

J’en viens à la question de la date de fin des mandats des élus actuels. Je propose de repousser cette échéance du 31 juillet au 31 octobre 2024. Vous proposerez d’aller jusqu’au 31 décembre 2024. Le Sénat se prononcera, mais, pour ma part, je maintiendrai ma position. L’essentiel relève désormais de la négociation entre la direction de La Poste et les organisations syndicales.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – Mon amendement COM-1 vise, ainsi que je l’ai expliqué, à reporter au 31 octobre 2024 la date limite de fin des mandats des actuels représentants du personnel aux CT et CHSCT.

L’amendement COM-1 est adopté.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – La loi du 2 juillet 1990 prévoit l’application du droit du travail relatif aux CHSCT jusqu’au prochain renouvellement des instances ; la proposition de loi entend mettre un terme à cette application à la fin des mandats des actuels représentants, qui seront prolongés jusqu’à l’élection des prochains CSE. En

conséquence, l'échéance du prochain renouvellement des instances devient sans objet, ce que mon amendement COM-3 tend à supprimer.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'amendement de coordination COM-9 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-4.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – Mon amendement COM-5 supprime la précision selon laquelle les salariés de La Poste bénéficient du régime des salariés protégés prévu par le code du travail, celui-ci étant déjà applicable aux salariés de l'entreprise.

Il maintient en revanche la disposition selon laquelle ce régime de protection sera applicable aux salariés élus au sein d'une instance propre à La Poste, puisqu'une telle instance n'est pas prévue dans le code du travail.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – Mon amendement COM-6 précise que les agents publics de La Poste ne bénéficieront pas du congé pour formation syndicale prévu par le code général de la fonction publique, puisqu'ils auront droit au dispositif analogue prévu par le droit du travail : le congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – Mon amendement COM-7 précise les modalités de désignation des représentants des fonctionnaires au conseil des questions statutaires.

L'amendement COM-7 est adopté, de même que les amendements de coordination COM-8 et COM-2.

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

Article 3

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – Il n'est pas nécessaire que les dispositions transitoires qui permettront de mettre en place les CSE à La Poste soient applicables dès la publication de la loi. En effet, de telles dispositions d'entrée en vigueur sont réservées aux cas d'urgence, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les mesures du texte seront donc applicables le lendemain de la publication de la loi, comme le prévoit l'article 1^{er} du code civil. Dans ce contexte, mon amendement COM-10 vise à supprimer cette mention.

L'amendement COM-10 est adopté.

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

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Prolongation des mandats des représentants du personnel de La Poste			
Mme DEVÉSA, rapporteuse	1	Report au 31 octobre 2024 de la date limite de fin des mandats des actuels représentants du personnel.	Adopté
Mme DEVÉSA, rapporteuse	3	Suppression de l'échéance du prochain renouvellement des instances	Adopté
Article 2 Mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste			
Mme DEVÉSA, rapporteuse	9	Coordination	Adopté
Mme DEVÉSA, rapporteuse	4	Suppression d'une précision superflète	Adopté
Mme DEVÉSA, rapporteuse	5	Régime de protection des salariés représentants élus du personnel au sein d'une instance de représentation propre à La Poste	Adopté
Mme DEVÉSA, rapporteuse	6	Inapplicabilité du congé pour formation syndicale aux agents publics de La Poste	Adopté
Mme DEVÉSA, rapporteuse	7	Modalités de désignation des membres de l'organisme représentant les fonctionnaire de La Poste	Adopté
Mme DEVÉSA, rapporteuse	8	Coordination	Adopté
Mme DEVÉSA, rapporteuse	2	Report au 31 octobre 2024 de l'application à La Poste des dispositions du code du travail relatives aux CSE	Adopté
Article 3 Dispositions transitoires pour la mise en place des CSE à La Poste			
Mme DEVÉSA, rapporteuse	10	Suppression de l'application des dispositions de l'article 3 dès la publication de la loi	Adopté

La réunion est close à 12 h 40.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons cet après-midi M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, et Mme Véronique Hamayon, présidente de la sixième chambre de la Cour et dont c'est la première audition en cette qualité devant notre commission, pour la présentation du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss).

Ils sont accompagnés de Stéphane Seiller, rapporteur général, Thibault Perrin, rapporteur général adjoint du Ralfss, Guillaume de La Batut, chargé de mission, et Roma Beaufret, chargée de mission auprès du Premier président.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo en vue de sa retransmission en direct sur le site du Sénat. Elle sera consultable en vidéo à la demande.

Chaque année, à pareille époque, la présentation du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, qui constitue l'une des traductions de la mission d'assistance de la Cour au Parlement prévue par l'article 47-2 de la Constitution, ouvre pour notre commission les travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année à venir (PLFSS).

En application de la loi organique du 14 mars 2022, cet exercice est désormais postérieur à la présentation du PLFSS en conseil des ministres et en modifie quelque peu la nature. En application de ce même texte, nous aurons d'ailleurs à examiner une loi d'approbation des comptes sociaux à l'été, qui nous conduira à avancer le regard rétrospectif porté sur l'exercice clos et à solliciter une nouvelle fois la Cour à l'automne, pour un regard plus prospectif.

Je note que, cette année, les insertions au rapport sont nombreuses à pouvoir être reliées à un article du texte, comme celui sur les négociations conventionnelles. J'y vois matière à inspiration pour le Sénat...

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – C'est avec grand plaisir que je retrouve votre commission pour cet exercice annuel important.

J'ai à mes côtés Véronique Hamayon, nouvelle présidente de la sixième chambre, et Stéphane Seiller, conseiller maître, qui est le rapporteur général de ce rapport. Je salue également la présence dans la salle du rapporteur général adjoint, Thibault Perrin. Je souhaite aussi mentionner le rôle majeur de Denis Morin, président, jusqu'à récemment, de la sixième chambre, dans la conception de ce rapport important. Je souhaite les remercier chaleureusement de leur implication, de même que la vingtaine d'autres rapporteurs qui ont contribué à ce travail lourd, approfondi et, je crois, utile.

Le rapport que je vais vous présenter est établi, comme chaque année, dans le cadre de la mission constitutionnelle d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement. Il accompagne le projet de loi de financement de la sécurité sociale

pour 2023. Le calendrier doit en effet changer, vous l'avez rappelé, madame la présidente ; nous vous présentons donc un rapport tout en étant déjà en train d'élaborer le prochain...

J'ai présenté ce travail très attendu des citoyens comme des parlementaires à la presse hier et à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ce matin. Éclairer les parlementaires avant le vote d'un texte financier majeur pour notre pays est, avec l'information des citoyens, une des vocations de la Cour. J'y tiens énormément, non seulement parce que je conserve ma sensibilité d'ancien parlementaire, mais aussi parce que c'est ainsi que je conçois mon rôle et mon devoir de Premier président de la Cour.

La parution de ce rapport intervient dans un contexte particulier, que vous connaissez : les tensions économiques, influant sur l'inflation et sur la croissance, la nécessité d'adapter notre société aux conséquences du dérèglement climatique et la lutte contre la pandémie de covid-19, qui a continué de peser sur les dépenses de l'assurance maladie en 2021 et 2022. Tout cela laisse une empreinte durable sur la dette et sur les déficits publics.

Comme chacun le sait, les transferts sociaux jouent dans notre pays un rôle essentiel. Ils viennent de le prouver en amortissant efficacement les conséquences de la crise sanitaire. La protection sociale est un pilier de la République. Néanmoins, pour être efficace demain comme elle l'a été hier, elle doit être solide ; elle ne peut s'installer durablement dans l'accumulation non maîtrisée de déficits. La dette d'aujourd'hui est un poids pour les générations futures ; notre devoir est de les en préserver et de conserver notre capacité à investir dans des politiques publiques intelligentes.

Le rapport qui vous est présenté montre qu'il n'est pas possible de différer plus longtemps l'engagement des réformes dont la sécurité sociale a besoin. C'est un travail de longue haleine, qui devra être conduit avec courage et constance dans les années qui viennent, en suivant une trajectoire de redressement, explicite et solide. J'évoquerai dans quelques instants les éléments de prévision figurant en annexe au PLFSS pour 2023.

La Cour est consciente des difficultés que présente le redressement des comptes de la sécurité sociale. Par ses travaux, elle identifie des marges d'efficience, dans les domaines de l'assurance maladie ou de la retraite. Le rapport qu'elle consacre à l'application des lois de financement de la sécurité sociale présente un ensemble d'évolutions nécessaires. Je note d'ailleurs avec intérêt que, cette année, le PLFSS comporte de nombreuses propositions qui prennent acte de nos propres avis.

Au travers de ce rapport, la Cour dresse le bilan tiré de l'application de quelques réformes récentes, dans une démarche d'évaluation. Elle souligne aussi la nécessité d'améliorer la qualité de l'action publique et des services rendus aux assurés sociaux, tout en contribuant à l'effort de maîtrise des dépenses.

Au préalable, je souhaite présenter la situation financière actuelle de la sécurité sociale et ses perspectives pour les prochaines années, au regard des dernières données communiquées par la commission des comptes de la sécurité sociale et de la trajectoire financière quadriennale présentée par le Gouvernement en annexe du PLFSS pour 2023.

Commençons par 2021. Le déficit de la sécurité sociale de l'année dernière – 24,3 milliards d'euros – garde un niveau très élevé, d'autant que la Cour a signifié, par son refus d'approuver les comptes de 2021 de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et des Urssaf, que 5 milliards d'euros de recettes de prélèvements sociaux ont

été indûment rattachés à l'exercice 2021. Ainsi, si ces recettes avaient été rattachées à l'exercice 2020, comme la Cour le demandait, le déficit tous régimes 2021 aurait été de 29,3 et non de 24,3 milliards d'euros, comme affiché.

En 2022, je note la persistance d'un déficit structurel, c'est-à-dire hors dépenses liées à la crise sanitaire, équivalent à celui de 2021, aux alentours de 6 milliards d'euros. Ce niveau de déficit structurel est préoccupant. À nouveau, la Cour souligne la nécessité d'un programme pluriannuel de réformes dans les domaines de l'assurance maladie et des retraites, qui permette à la sécurité sociale de revenir à un équilibre financier pérenne.

Or une telle orientation n'apparaît pas clairement dans le PLFSS pour 2023. Ce texte prévoit certes une réduction du déficit de la sécurité sociale, qui passerait de près de 18 milliards d'euros en 2022 à moins de 7 milliards d'euros en 2023, mais cette évolution repose sur une hypothèse optimiste : la division par 10 des dépenses exceptionnelles d'assurance maladie dues à la crise sanitaire. Dans son avis sur le PLFSS pour 2023, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a considéré que cette estimation, qui repose notamment sur une division par 20 des dépenses de tests par rapport à 2021, risquait de se révéler excessivement optimiste. Quand on enregistre des provisions, il faut tenir compte des risques, non des espoirs...

La croissance des dépenses d'assurance maladie hors crise sanitaire serait, d'après le PLFSS, inférieure à la hausse des prix, ce qui suppose d'importants effets d'ajustements des professionnels et des établissements de santé. C'est un objectif très volontariste, dont les exercices passés nous ont montré qu'il est très difficile à atteindre. Le déficit pourrait donc atteindre un niveau plus élevé que celui qui est prévu, indépendamment même des incertitudes qui entourent l'environnement macroéconomique.

À cela s'ajoute le fait que le montant de 123 milliards d'euros de déficits sociaux que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) a été autorisée à reprendre sera atteint en 2023. Pour continuer d'absorber des déficits sociaux, à structure de recettes inchangée, il faudra donc prolonger la durée de vie de cet organisme au-delà du terme prévu de 2033. Nous ne devons pas nous voiler la face : il existe un risque réel de croissance continue de l'endettement social, au détriment des générations futures. Fin 2022, cet endettement atteindra 160 milliards d'euros.

Pour 2024 et 2025, les annexes au PLFSS prévoient un déficit de la sécurité sociale repartant à la hausse, avant de se tasser quelque peu par la suite. En 2026, il s'élèverait à près de 12 milliards d'euros. Encore faut-il souligner que ce niveau de déficit supposerait une stabilisation en termes réels des dépenses de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Les efforts correspondants d'économies restent à définir et à mettre en œuvre. Le déficit de la branche vieillesse et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) atteindrait quant à lui près de 14 milliards d'euros, contre moins de 2 milliards d'euros en 2021, en raison de la dégradation de la situation financière des régimes de retraite de base des salariés du secteur privé et des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

La dégradation du déficit prévisionnel de la sécurité sociale est d'autant plus préoccupante qu'elle repose sur des prévisions de croissance économique considérées comme optimistes par le HCFP, dans son avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Cela me conduit à dire que la trajectoire prévue de retour à l'équilibre puis de désendettement semble peu crédible ; il est prioritaire de la revoir et de documenter précisément les mesures de redressement nécessaires.

Par ailleurs, le rapport souligne combien la multiplicité et les fréquentes modifications des sources de financement et des flux financiers affectent la compréhension des soldes des branches et du FSV. La Cour propose donc que les sources de financement des différentes branches soient clarifiées, simplifiées et stabilisées. Ce n'est pas un sujet théorique ; il s'agit, au contraire, des modalités pratiques du redressement de la sécurité sociale dans la durée. Si les exigences de clarté, de rigueur et de stabilité ne sont pas prises en compte, le respect des trajectoires prévues pour les différentes branches ne pourra être garanti.

Enfin, de 2010 à 2021, les dépenses de soins de ville ont augmenté trois fois plus vite que l'inflation. La Cour considère donc que les professionnels libéraux de santé doivent contribuer davantage aux priorités nationales de santé tout en respectant les objectifs de dépenses liés à la trajectoire pluriannuelle du risque maladie. Cette orientation devrait être au centre des prochaines négociations entre l'assurance maladie et les syndicats des professions libérales de santé.

Voilà pour le diagnostic financier.

J'en viens à mon deuxième point : l'étude de trois réformes récentes destinée à évaluer si les objectifs avaient été atteints.

La première porte sur la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Nous nous sommes intéressés aux deux principaux dispositifs versés sous condition de ressources : la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), créée en 2014, qui indemnise les périodes de cessation d'activité durant les trois premières années de l'enfant, et le complément de libre choix du mode de garde (CMG), créé dix ans plus tôt, en 2004, qui aide les familles à financer la garde des enfants de moins de 6 ans par des tiers, tous deux réaménagés au milieu de la dernière décennie.

Nous constatons que ces aides sous condition de ressource ont échoué à atteindre leurs objectifs. La PreParE gagnerait à être recentrée sur les arrêts d'activité des parents durant la seule première année de l'enfant et accompagnée d'une indemnisation plus élevée. Les barèmes du CMG sont quant à eux défavorables aux familles les moins aisées, qui ne sont pas réellement libres du choix du mode de garde de leurs enfants. Les barèmes devraient être réaménagés pour permettre aux familles les plus modestes de recourir davantage à l'ensemble des modes de garde possibles.

J'ai noté que le PLFSS prévoit une mesure qui modifie le CMG dans le sens que nous recommandons, sans toutefois toucher à la PreParE. Nous pensons aussi qu'il serait opportun de faire évoluer les deux dispositifs de manière cohérente et concomitante, pour en garantir une meilleure efficacité tout en évitant un coût supplémentaire estimé à 600 millions d'euros pour la branche famille.

La deuxième réforme examinée est celle de l'automatisation du calcul des aides personnalisées au logement (APL). Calculer automatiquement les prestations à partir des données les plus récentes, dites « contemporaines », relatives aux revenus perçus par les bénéficiaires est une bonne idée, mais l'expérience des APL montre les effets délétères des erreurs informatiques lorsqu'elles touchent les revenus des plus précaires. Nous invitons l'administration à anticiper ces risques techniques dans le cadre des expérimentations prévues du principe de « solidarité à la source », souhaité par le Président de la République.

La priorité, pour le versement des prestations financées par la solidarité nationale, reste le paiement exact, à qui de droit, et en temps et en heure. En outre, l'automatisation du versement oblige à conduire le chantier de simplification des bases de calcul des prestations sociales.

Le dernier exemple porte sur le transfert au régime général de la gestion de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, du fait de la suppression du régime social des indépendants (RSI). Cette opération est, pour nous, globalement réussie. L'administration doit maintenant s'attacher à pousser les réformes au-delà des sujets d'organisation de la gestion pour traiter les problèmes de fond qui subsistent en matière de protection sociale de ces catégories professionnelles importantes pour l'économie de notre pays. Il s'agit notamment de l'équité du prélèvement social à la charge des travailleurs indépendants par rapport à celui des salariés, de l'équité de ce prélèvement entre les différentes catégories d'indépendants et de la complétude de la protection sociale de ces derniers.

J'en arrive à mon troisième et dernier point : l'amélioration de la qualité et la maîtrise de la dépense dans le champ de la protection sociale. Cela nous semble indispensable ; on ne peut pas réduire les déficits et la dette sans maîtriser la dépense, sans agir sur son volume et sa composition : il faut savoir prioriser, déterminer les dépenses qu'il faut augmenter – j'ai moi-même proposé à votre commission une augmentation significative, de l'ordre de 1,3 à 1,9 milliard d'euros, des dépenses pour les Ehpad, par exemple –, mais également celles qu'il faut réduire, sans dégrader la qualité des prestations. À notre sens, cela nécessite une approche méthodique, ferme, domaine par domaine, si l'on veut que chaque euro d'impôt ou de cotisation soit utilement dépensé dans l'intérêt de nos concitoyens. Nous avons examiné quatre domaines, qui font apparaître de très nettes marges d'amélioration.

Les deux premiers concernent le champ de la santé et de l'assurance maladie, dont j'ai déjà souligné qu'il doit constituer un terrain de réforme prioritaire.

Nous savons tous combien la situation de l'hôpital public appelle des efforts particuliers. Les agents attendent les mesures, notamment d'organisation, de gestion et de répartition plus juste des moyens. De meilleures conditions de travail sont nécessaires pour que leur engagement, qui peut être, on l'a constaté, sans limites, puisse s'exprimer librement. On peut faire des économies, mais il y a aussi des investissements à faire.

Notre conviction est qu'une autre clé se trouve du côté de la médecine libérale, dont les activités interagissent avec le secteur hospitalier. Nous avons choisi pour illustrer cela deux activités distinctes : la radiologie et la radiothérapie. Ces activités présentent des caractéristiques similaires : une répartition territoriale insatisfaisante, des procédures d'évaluation et de prise en charge de l'innovation limitées, des actions insuffisantes d'amélioration de la pertinence des actes, une connaissance sommaire des activités réalisées et de leur coût, et une inadéquation de la tarification des activités, avec un impact sur la rémunération des professionnels, qui entraîne une perte d'attractivité préoccupante pour l'hôpital. Des réponses doivent être apportées rapidement à ces problèmes.

Un autre exemple concerne un aspect majeur pour la qualité de la prise en charge ou de l'accompagnement de nos concitoyens âgés ou handicapés : il s'agit des conditions de travail du personnel du secteur médico-social. Nous les avons analysées de manière inédite à travers le prisme des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).

La fréquence des accidents et des maladies auxquels sont exposés les salariés de certaines catégories d'établissements, notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), est trois fois supérieure à celle qui est constatée dans l'ensemble de l'économie. Nous avons montré que l'amélioration progressive du taux d'encadrement, c'est-à-dire le nombre des salariés disponibles pour prendre en charge et accompagner les personnes, permettrait non seulement d'améliorer la qualité des services rendus à ces personnes, mais encore de réduire fortement le nombre des accidents et des maladies professionnelles. En d'autres termes, nous avons détecté le cercle vicieux de l'économie aveugle, qui enclenche des dépenses supplémentaires. En outre, des dépenses vertueuses peuvent entraîner des économies fortes : mieux vaut dépenser au bon endroit pour renforcer le taux d'encadrement et minimiser les conséquences des absences.

Je me permets d'ajouter, en vue des débats sur le PLFSS pour 2023, que la Cour est au service de votre commission pour renforcer la transparence et la régulation financière des Ehpad. Vous le savez, son indépendance fait la force de ses analyses et de ses recommandations. Lors de la présentation de l'enquête de la Cour des comptes sur la médicalisation des Ehpad, réalisée à la demande de votre commission, j'ai regretté publiquement les limites actuelles de la compétence des juridictions financières en la matière. L'amélioration du contrôle passe aussi par l'extension des compétences des autorités constitutionnelles de contrôle.

Aujourd'hui, l'utilisation des recettes d'hébergement échappe au contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Je forme le vœu devant vous que le législateur fasse évoluer notre champ de compétence dès le PLFSS pour 2023. Il y va de l'information du citoyen et de notre possibilité de contrôler, au sein de l'établissement et du groupe, les produits d'hébergement et les postes de charge qu'ils financent ; je pense notamment à l'immobilier et aux achats. Après les scandales que nous avons connus, il est indispensable de renforcer les contrôles sur les Ehpad et la Cour est – j'ai la faiblesse de le penser – loin d'être la plus mal placée pour ce faire. Je suis à votre disposition pour discuter d'un projet d'amendement si vous le souhaitez. Les scandales que nous avons connus montrent que ce secteur a besoin d'être mieux contrôlé, au service du Parlement et des citoyens. La Cour est volontaire pour accompagner cette évolution, qui dépend d'une disposition législative, avec l'accord du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.

Le dernier exemple d'amélioration de la qualité et de l'efficacité concerne un aspect mal connu de notre système de retraite : il s'agit des droits familiaux attribués aux parents au titre de leurs enfants. Ces droits représentent près de 20 milliards d'euros de dépenses annuelles. Ils ont été institués il y a cinquante ans ou plus, à une époque où les familles étaient plus nombreuses et où les mères travaillaient considérablement moins. Ces dispositifs complexes accordent des trimestres mais sans compenser suffisamment les pertes de salaires subies par les mères. Nous recommandons une remise à plat de ce système pour corriger cette injustice, sans dépenses nouvelles.

Pour conclure, je veux revenir sur le message principal du rapport : il est impératif de mettre fin à l'accroissement continu de la dette sociale, en remettant rapidement la sécurité sociale sur un chemin effectif d'équilibre financier. Pour cela, il convient de ne pas s'en tenir aux perspectives aléatoires de croissance de l'activité économique dont dépendent les recettes sociales, mais d'entreprendre les réformes nécessaires de notre protection sociale qu'il s'agisse des retraites – ce sujet n'est pas au cœur de notre rapport – mais aussi de l'organisation de notre système de santé, en en rendant ainsi les dépenses plus efficaces.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, c'est maintenant la qualité de la dépense qui est impérative, non pas l'austérité aveugle mais la dépense bien calibrée, au bon endroit.

Ces réformes sont nécessaires pour garantir la pérennité de notre système de retraite et l'accès de tous à des soins de qualité sans réduire les niveaux de prise en charge par l'assurance maladie. C'est ce qu'attendent nos citoyens.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie par avance de votre appui futur sur le texte qui nous attend, notamment pour le secteur médico-social et les personnes âgées. Après notre audition sur la médicalisation des Ehpad, Michelle Meunier et Bernard Bonne ont produit un rapport d'information en réaction à l'affaire Orpea, pour résumer de façon sans doute trop rapide.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Monsieur le Premier président, le PLFSS pour 2023 me semble, comme à vous, peu réaliste. Vos observations sur l'inexactitude des comptes de 2021 sont éclairantes et relativisent la forte amélioration des comptes de la sécurité sociale de l'année dernière.

La trajectoire financière 2023-2026 vous semble-t-elle crédible, en particulier au regard de l'évolution des recettes et des dépenses de la branche maladie, qui paraissent très optimistes ?

Une réforme des retraites bien calibrée permettrait-elle à la sécurité sociale de revenir à un équilibre financier global, voire d'envisager une extinction de la Cades en 2033 ?

M. Pierre Moscovici. – Sur la crédibilité de la trajectoire financière de la branche maladie, j'ai abordé le sujet mais je puis détailler. Le PLFSS prévoit une diminution forte du déficit de la sécurité sociale – 7 milliards d'euros, contre 18 milliards d'euros en 2022 – en se fondant sur une croissance économique très optimiste : 1 % en France et 3 % dans le monde, là où les instituts prévoient, respectivement, 0,6 % et moins de 2 %. Indépendamment de cette incertitude, le risque que le déficit soit sensiblement plus important est très élevé. Par exemple, les dépenses de test de covid doivent, pour garantir cette amélioration, être divisées par 20 par rapport à 2021 ; nous le souhaitons tous, mais c'est très volontariste. Par ailleurs, le PLFSS prévoit une croissance des dépenses structurelles, hors covid, inférieure à l'inflation, ce qui suppose des dépenses d'ajustement significatives de la part des professionnels de santé. Cela est loin d'être acquis, au vu des comportements observés.

Les perspectives 2023-2026 figurant dans le PLFSS sont très incertaines et peu étayées à ce stade, puisqu'on ne détaille ni les moyens de redresser la branche maladie ni ceux permettant de contenir la dégradation du déficit de la branche vieillesse. En outre, même si cela se produisait, les perspectives présentées dans le PLFSS font état d'un déficit global de la sécurité sociale durablement dégradé, avec près de 12 milliards d'euros en 2026.

L'absence durable de redressement est en soi très préoccupante. La sécurité sociale ne peut pas rester durablement déficitaire sans faire peser sur les générations futures le financement des prestations qui sont versées aujourd'hui. Je rappelle en outre l'exigence constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale, dont le respect est contrôlé par le Conseil constitutionnel.

Vous m'interrogez sur l'impact qu'aurait une réforme des retraites sur la situation financière de la sécurité sociale, en vous demandant si une réforme suffirait à résorber le

déficit de la sécurité sociale. D'abord, l'étendue de la réforme des retraites envisagée par le gouvernement n'est pas connue dans le détail. Ensuite, en toute hypothèse, cette réforme ne produirait ses effets que progressivement ; même la fixation de l'âge de départ à la retraite à 65 ans ne permettra pas d'éviter l'accroissement de la dette sociale dans les quatre années qui viennent ni de faire l'économie d'un nouveau transfert de dette à la Cades, dont la durée de vie devra être prolongée, par voie organique, au cours des années à venir. Par ailleurs, il n'est pas certain que la réforme envisagée soit suffisante pour ramener durablement la branche retraite à l'équilibre financier.

Quoi qu'il en soit, cela laisse entières les questions d'efficacité et de qualité des dépenses d'assurance maladie, car on ne peut pas considérer que cette réforme constitue une « carte magique », permettant de tout régler, en renflouant les caisses de l'État et de la sécurité sociale sans mener les autres réformes. Non, il faut bien aller vers plus d'efficacité et de qualité des dépenses. C'est pour cette raison que nous en appelons à un traitement réformiste, secteur par secteur.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche maladie. – Vous évoquez le rôle insuffisant du Parlement dans l'encadrement des négociations conventionnelles. Comment renforcer notre implication dans le pilotage financier de l'assurance maladie, qui passe souvent par la voie réglementaire ?

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit une mise en réserve de 0,3 % de l'Ondam. Cette mise en réserve vous semble-t-elle crédible et pertinente et comment la rendre effective pour les sous-Ondam ?

Dans le chapitre sur la radiothérapie, vous plaidez pour une procédure d'autorisation temporaire des techniques et pratiques innovantes, conditionnée à un suivi des situations cliniques. Quel mode de financement conviendrait-il à un tel fonctionnement ?

Vous indiquez que les dépenses de médecine de ville hors médicament ont progressé trois fois plus vite que l'inflation ; quel lien faites-vous avec le raccourcissement des séjours à l'hôpital ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – La réforme de retraites doit viser non à combler le trou de la sécurité sociale mais à garantir un niveau de prestations dans les années qui viennent. Les effets d'une réforme sont toujours longs à se matérialiser, c'est pourquoi il faut prendre les mesures le plus tôt possible.

Vous évoquez l'hypothèse de l'harmonisation des majorations de pension entre régimes. Avez-vous pu en estimer le coût ?

En ce qui concerne les APL, on observe un taux d'erreur de 2 % dans le calcul de ces aides par rapport à la déclaration sociale nominative (DSN). Dans ce contexte, le versement à la source des prestations sociales voulu par le Gouvernement pourra-t-il s'appliquer prochainement ou la fiabilisation du processus prendra-t-elle beaucoup de temps ?

Nous ne sommes pas favorables au transfert de l'ensemble des recouvrements aux Urssaf, y compris des cotisations de retraite des professions libérales et de la Mutualité sociale agricole (MSA). Ces régimes sont intégrés : ils sont chargés du recouvrement et de la prestation. Un tel mouvement ne conduirait-il pas à fragiliser un système qui fonctionne ?

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – Ce rapport est excellent, j'en partage nombre des constats. Je suis notamment d'accord avec vous pour dire que la réforme de la branche maladie est au moins aussi urgente que celle des retraites.

Sur la branche famille, je déplore comme vous la confusion des aides publiques entre les crédits d'impôt et la prestation de la Paje, confusion qui rend difficile l'estimation de l'incidence de ces dispositifs sur le coût des modes de garde. Ces dispositifs coûtent cher, les parents n'y voient pas clair et, en outre, ils sont mal calibrés. Le barème du CMG et les restes à charge qui en découlent pour les familles font que les foyers les plus modestes ont plus d'avantages financiers à choisir le mode collectif et les familles les plus aisées ont plutôt intérêt à choisir les assistantes maternelles. Le PLFSS prévoit une réforme du calcul du CMG « emploi direct » mais peut-on encore, par petites touches, modifier ces prestations, pour aboutir à quelque chose de plus efficace, de plus juste, de plus lisible, de plus incitatif ? Votre rapport évoque même la question de la régulation des salaires des assistantes maternelles.

Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche AT-MP. – La branche AT-MP est, de façon pérenne, en excédent. L'écart entre les recettes et les dépenses se creuse d'ailleurs, passant de 2 milliards d'euros en 2022 à 3,3 milliards d'euros en 2026. Ces excédents ne sont-ils pas de nature à engager la branche vers des dépenses nouvelles en faveur de la prévention des AT-MP ou vers une baisse des cotisations ?

Le Ralfss propose de regrouper dans une seule branche l'ensemble des prestations en espèces de l'assurance maladie au titre du risque arrêt de travail, qu'il s'agisse des maladies ordinaires, des accidents du travail ou des maladies professionnelles. Cela permettrait en effet de mettre fin au transfert annuel, fixé à 1,2 milliard d'euros pour 2023, de la branche AT-MP vers la branche maladie, au titre de la sous-déclaration, selon un calcul très opaque. En quoi un tel regroupement serait-il plus cohérent et plus efficace ? Serait-il plus efficace d'étendre le principe de la modulation en fonction de la sinistralité aux cotisations finançant les indemnités journalières pour maladie ? Les cotisations sociales seraient-elles suffisantes pour financer cette branche élargie ?

Par ailleurs, un chapitre de votre rapport est consacré à la maîtrise des risques professionnels dans les établissements et services pour les personnes âgées ou handicapées, dans lesquels la sinistralité est en effet élevée. La Cour se prononce en faveur d'incitations financières individualisées selon la sinistralité de chaque structure, car, actuellement, le taux de cotisation AT-MP est fixé de manière globale. Avez-vous connaissance de précédents changements de régime de cette nature dans d'autres secteurs et quels enseignements a-t-on pu en tirer ? Comment procéder à un tel changement sans mettre en péril les structures ni augmenter le reste à charge des usagers ? L'efficacité de cette tarification ne serait-elle pas compromise par l'impossibilité de l'appliquer au secteur public ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Vous avez décrit une situation inquiétante des comptes de la sécurité sociale et nous pensons, nous aussi, que les projections sont peu crédibles. Les dépenses liées à l'autonomie sont-elles intégrées dans le déficit de 12 milliards d'euros prévus en 2026 ? Comment, au-delà de la CSG, financer l'évolution de la branche autonomie, au regard du vieillissement de la population ?

Vous avez évoqué le taux d'accident du travail trois fois plus important dans le secteur médico-social par rapport à la moyenne nationale. Cette situation a-t-elle un impact

direct sur l'attractivité du métier ? Quelles pistes la Cour propose-t-elle, en particulier pour les services à domicile, afin de pouvoir répondre aux enjeux et aux ambitions du Gouvernement ?

Sur le contrôle des Ehpad, nous avons noté la volonté commune d'exercer un contrôle plus strict. Les propositions adoptées l'été dernier et celle du PLFSS auront-elles suffisamment de poids pour contrôler les flux financiers des groupes de gestion d'Ehpad ? Au-delà de l'extension du contrôle à la section d'hébergement, nous pensons que le débat plus général sur la fongibilité des sections doit être mené.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Les soins inutiles redondants sont estimés entre 20 % 30 % des dépenses d'assurance maladie. Le Gouvernement envisage de réduire les dépenses de radiologie et de biologie, mais cela semble insuffisant au regard des enjeux. Or 20 % d'une dépense de 230 milliards d'euros, c'est 46 milliards d'euros. Les efforts sont à faire de ce côté-là, pour améliorer l'équilibre de l'assurance maladie.

Autre sujet à traiter : la fraude sociale. Sur le fondement de vos recommandations, le Gouvernement avait conçu une feuille de route, mais les choses avancent encore trop lentement au sein de l'assurance maladie. Ne faut-il pas donner un coup d'accélérateur dans ce domaine ?

Le débat va s'engager sur l'âge de départ à la retraite. L'économiste Jean-Hervé Lorenzi affirme qu'il faut travailler plus et encourager le travail des seniors. C'est donc vers cela qu'il faut s'engager. Je n'ai rien vu dans votre rapport sur ce point.

M. Alain Milon. – Je partage vos constats, monsieur le Premier président, mais je demande encore à être convaincu par certaines de vos propositions.

Je m'interroge sur la durabilité du système actuel. Le système peut-il encore tenir longtemps eu égard à ses déficits constants, de plus en plus dangereux, d'autant que la Cades prend en charge la dette en empruntant à un taux d'intérêt de plus en plus élevé ? Par ailleurs, l'assurance maladie et les organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) sont amenés à étudier les mêmes dossiers successivement, ce qui suppose que des frais de gestion sont engagés deux fois. Est-il normal que chaque dossier soit étudié deux fois, alors que l'on pourrait imaginer qu'il le soit une fois pour toutes ? En outre, si les recettes de l'assurance maladie fluctuent en permanence, les OCAM ont, en ce qui les concerne, la capacité d'augmenter régulièrement leurs cotisations, sans d'ailleurs que quiconque y trouve à redire... Quelle est la solution ? Devons-nous continuer à faire coexister l'assurance maladie et les OCAM ou faut-il faire en sorte que chaque organisme ait un domaine de compétence précis, avec des recettes et des dépenses transparentes ?

Mme Michelle Meunier. – Vous indiquez, monsieur le Premier président, que les arrêts de travail sont, dans le secteur de l'autonomie, trois fois supérieurs à la moyenne nationale et vous suggérez le regroupement de l'offre. Or Bernard Bonne et moi avons montré, dans notre rapport d'information, que ce mouvement pouvait également être source d'opacité et rendre les contrôles plus difficiles. Nous proposons d'étendre les compétences de la Cour et des CRTC au contrôle de la section d'hébergement des Ehpad, qui, dans les établissements privés à but lucratif, ne sont pas contrôlés du tout. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, vous recommandez de viser un ratio d'un professionnel pour un résident, en estimant que cela peut engendrer une économie de presque 33 %. Cela corrobore

les recommandations de plusieurs commissaires des affaires sociales, qui permettraient d'améliorer la qualité tant de l'accueil des résidents que du travail des professionnels.

M. Pierre Moscovici. – Madame Imbert, je vous assure que je partage votre préoccupation à l'endroit de l'évolution des dépenses de soins de ville. Je répète que, sur les dix dernières années, ces dépenses ont évolué trois fois plus vite que l'inflation – hors dépenses de médicaments et dépenses de biologie, qui, elles, ont été strictement encadrées, du moins jusqu'à la crise sanitaire.

Nous serons d'accord sur le fait que chaque euro que la collectivité consacre à la santé de la population doit être dépensé à bon escient. Ce que l'on appelle les soins de ville représente plus de la moitié des dépenses de l'Ondam et les honoraires des professions libérales de santé représentent près de 40 % des dépenses de soins de ville. Il faut donc se pencher sur la façon dont ces dépenses évoluent, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif. Votre question porte sur l'encadrement quantitatif, mais vous conviendrez que l'enjeu est aussi qualitatif : comment mieux dépenser.

Sur le plan qualitatif, j'observe que l'annexe B au PLFSS fixe la trajectoire des dépenses d'assurance maladie globalement, sans distinguer la ville ou l'hôpital, ce qui n'est pas la solution. J'observe aussi que le projet de loi de programmation des finances publiques fixe la trajectoire des soins de ville, mais cette enveloppe est plus large que celle des dépenses fixées par les conventions signées par l'assurance maladie. C'est pourquoi nous proposons, dans le Ralfss, que les objectifs pluriannuels de dépenses par convention soient rendus publics à l'issue des négociations et qu'un suivi régulier du coût détaillé et complet de chaque convention soit mis en place pour permettre notamment au Parlement d'en assurer le contrôle.

Nous proposons également que les dispositifs juridiques qui existent soient effectivement mis en œuvre. Lorsque les dépassements sont prévisibles, les mesures de revalorisation tarifaires doivent être reportées jusqu'à un an, comme la loi le prévoit.

Vous m'avez aussi interrogé sur la radiothérapie et le financement des actes innovants. Je crois qu'il faut les financer par des dotations d'investissement *ad hoc* qui soient contrôlables.

J'ai déjà en partie répondu sur les dépenses de médecine de ville. Il est clair qu'il y a un lien entre le développement de la politique ambulatoire et l'accélération des dépenses de soins de ville, mais pas dans les proportions observées. En tout état de cause, les dépenses des cliniques privées augmentent rapidement. Il faut donc envisager une régulation pour les soins de ville et pour les soins en établissement.

Monsieur Savary, s'agissant de l'extension des majorations de pension pour enfants aux retraités des professions libérales et du coût de cette mesure, je souhaite d'abord souligner que les règles d'attribution de ces majorations sont différentes selon les régimes qui les versent. Pour les retraités qui ont relevé de plusieurs régimes durant leur carrière, cela entraîne des différences de situation peu compréhensibles, source d'un sentiment d'iniquité – peut-être justifié, du reste. Nous pensons qu'il est nécessaire, d'abord, d'aligner ces majorations de pension sur la base d'un même taux de 10 % ; ensuite, de supprimer les surmajorations existantes dans les régimes spéciaux, dont celui de la fonction publique ; enfin, de plafonner le montant total perçu par retraité de ces différentes caisses selon le principe déjà appliqué par l'Agirc-Arrco. C'est dans ce nouveau cadre qu'il serait possible d'envisager l'extension de ces majorations aux caisses de retraite des professions libérales. De la sorte,

notre système gagnerait en simplicité et en efficacité, tout en permettant la maîtrise des dépenses.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Avez-vous estimé le coût qu’engendrerait cette extension aux professions libérales ?

M. Pierre Moscovici. – Nous ne disposons pas d’estimation précise, mais nous reviendrons vers vous dès que nous l’aurons.

Sur les conséquences qui doivent être tirées du versement à la source de prestations sociales voulu par le Président de la République, je veux d’abord souligner l’intérêt de la réforme des APL.

En premier lieu, elle a permis de rapprocher le montant des prestations versées de celui des ressources des foyers, puisque le versement des APL est désormais calculé sur les ressources du trimestre précédant le versement, et non sur les bases fiscales de l’année n-2, comme c’était le cas jusqu’en 2020.

En second lieu, cette réforme a fait faire des économies pour la branche famille, à hauteur de 1,1 milliard d’euros en 2021. Cependant, 200 000 familles ont subi des ruptures de versement. D’innombrables erreurs ont été commises. Les caisses d’allocations familiales ont dû recruter plus de 2 000 agents pour corriger manuellement certains des versements. Ces dysfonctionnements montrent qu’un calcul intégralement automatique réalisé à partir des données de salaires de la DSN et des prestations sociales ne peut s’envisager sans que toutes les précautions aient été prises au préalable, ce qui, à l’évidence, n’a pas été le cas pour la réforme des APL.

Il faut tirer les enseignements de cette réforme. À cet égard, la voie de l’expérimentation retenue par le Gouvernement pour ajuster le versement du RSA et de la prime d’activité aux dernières ressources connues est une approche qui me semble plutôt raisonnable. Cela devrait sans doute inspirer les réformes futures dans le champ des prestations sociales.

Quant au transfert aux Urssaf de la gestion du recouvrement des cotisations versées par les professionnels libéraux à leur caisse de retraite, nous pensons que l’exemple réussi de la transformation du RSI est une source d’inspiration pour la gestion de la sécurité sociale des autres indépendants libéraux ou exploitants agricoles. Cela s’est accompagné du maintien d’une gouvernance spécifique qui permet aux artisans et aux commerçants de continuer à gérer les équilibres financiers de leur régime complémentaire et de verser des aides et secours à leurs ressortissants dans le besoin, selon leurs propres règles.

Notre enquête montre qu’il n’y a pas de difficulté particulière. D’ailleurs, la gestion des cotisations et des droits à la retraite des micro-entrepreneurs libéraux est d’ores et déjà confiée aux Urssaf et aux caisses de retraite du régime général. Les représentants des professions sont attachés au système historique qu’ils ont créé. C’est bien normal, mais il faut savoir aussi prendre en compte les gains d’efficacité attendus d’une gestion plus rationnelle. Par ailleurs, ce qui compte pour l’assuré de base, c’est la simplicité et l’efficacité. Il préfère n’avoir qu’un interlocuteur, que ce soit pour le paiement des cotisations ou pour le suivi des prestations. Bien évidemment, des réformes qui regroupent ou suppriment des systèmes historiques doivent être préparées, expliquées, exécutées avec prudence et méthode, mais,

quand elles sont réalisées, elles emportent la satisfaction des assurés ; nous l'avons constaté pour les anciens assurés du RSI.

Monsieur Henno, je partage largement vos considérations générales sur les retraites, même si la Cour ne revient pas dans le détail sur la réforme des retraites dans ce rapport. Cependant, elle s'est déjà prononcée sur le sujet : nous sommes de ceux qui estiment qu'il y a bien un problème de soutenabilité à long terme de notre système de retraite et qu'il faut le réformer pour assurer son financement durable.

Il y a des tas de façons de le faire, mais elles reviennent toutes à une alternative : soit les actifs partent plus tard en retraite, soit on baisse les pensions. Il me paraît tout de même largement préférable, dans le contexte actuel d'allongement de la durée de vie et de la dégradation du rapport actifs-inactifs, de procéder par la première voie plutôt que par la seconde.

En tout état de cause, on ne peut pas attendre d'une réforme des retraites qu'elle soit une sorte de couteau suisse. Elle ne peut pas viser dix objectifs. Elle ne peut pas à la fois participer au redressement des finances publiques, augmenter la croissance et l'emploi, réduire les déficits et, en même temps, nous dispenser de toute autre réforme, d'autant que ses effets sont forcément très progressifs dans le temps. Il ne faut pas bercer quiconque d'illusions : la réforme des retraites doit se faire, dans l'équation que nous avons rappelée – nous entourer d'expertise, procéder à des concertations et prévoir une application suffisamment étalée dans le temps pour permettre une bonne acceptation des mesures prises par la société. Dans ce contexte, la question des dépenses maladie doit elle aussi être traitée. Je ne crois vraiment pas que tout se réduise à la réforme des retraites...

Vous m'avez interrogé, en votre qualité de rapporteur, sur la question de la garde des enfants. Je partage votre avis : l'accueil des enfants est l'un des enjeux centraux de la politique familiale. Il faut y apporter une très grande attention compte tenu de son impact pour les familles et pour les finances publiques. Je rappelle que près de 15 milliards d'euros sont dépensés chaque année au titre des politiques publiques d'accueil du jeune enfant. Nous voyons que des progrès sont faits, ne serait-ce que du point de vue de la simplification et de la facilitation pour les familles. Simplifier devrait toujours être la priorité pour nos citoyens. Ainsi, nous recommandons que le crédit d'impôt pour garde d'enfant bénéficie directement aux familles, en même temps que le CMG. Dans sa réponse, le directeur de l'Acoss nous a confirmé que ce service sera ouvert dans moins de deux ans.

Vous m'interrogez ensuite sur la disposition du PLFSS qui prévoit des mécanismes pour atténuer les effets de seuil des barèmes du CMG. Cette disposition va clairement dans le bon sens : il est souhaitable d'éviter une forme de ségrégation sociale de l'accueil des jeunes enfants.

Je fais cependant deux observations complémentaires. Premièrement, je note que la disposition du PLFSS va plus loin que ce que nous proposons pour les familles monoparentales, en allongeant jusqu'aux 12 ans de l'enfant, au lieu de 6, le bénéfice du CMG et en majorant la prestation pour ces familles. S'il y a une logique forte à cibler les familles monoparentales, cette évolution est, pour le coup, assez large. Deuxièmement, l'ensemble des dispositions prévues par le PLFSS sont coûteuses, avec 600 millions d'euros en année pleine en 2026. Nous regrettons, à cet égard, que les évolutions nécessaires ne soient pas accompagnées d'une réforme concomitante du régime de la PreParE, versée en cas de congé

parental, réforme que nous recommandions pour rendre les dispositifs plus cohérents et pour atténuer les coûts.

Enfin, vous m'interrogez sur l'opportunité de réguler davantage le salaire des assistantes maternelles. Je note que le versement du CMG est déjà conditionné au fait que ce salaire soit inférieur à 5 Smic horaires par jour et par enfant, ce qui constitue une première limitation significative, mais, dans le système actuel, le montant du CMG est de plus en plus plafonné de façon différenciée selon les revenus des parents et selon le nombre de leurs enfants. Dans le nouveau système envisagé, l'assistante maternelle pourrait être tentée de se rapprocher davantage du plafond de 5 Smic. Aussi, nous avons préconisé un système de régulation plus ajusté, sans pour autant prendre position sur ses modalités détaillées, qui relèveront de textes réglementaires de l'administration.

Madame Gruny, je répondrai à vos deux premières questions en quatre points.

Premièrement, le projet du Gouvernement montre effectivement une poursuite de la croissance des excédents de la branche AT-MP, qui passerait de 1,3 milliard en 2021 à 3,3 milliards en 2026.

Deuxièmement, il existe des liens financiers entre les branches maladie et AT-MP. Nous savons que certaines dépenses de la première relèvent, en réalité, de la seconde. Cela représentait, en 2021, entre 1,2 et 2,1 milliards d'euros. Un transfert financier compense en partie cette charge induite pour la branche maladie ; il sera porté à 1,2 milliard d'euros en 2023 dans le PLFSS.

Troisièmement, la durée moyenne des arrêts de travail pour AT-MP est très dépendante du secteur d'activité des salariés, ce qui est compréhensible, mais la durée moyenne des arrêts maladie l'est aussi, ce qui est plus surprenant. Il est donc logique d'envisager, comme nous le recommandons, une approche de la gestion du risque commune aux arrêts de travail pour maladie et pour AT-MP.

Quatrièmement, l'évolution des indemnités journalières est extrêmement préoccupante, puisque, hors covid, en dix ans, entre 2012 et 2021, les dépenses liées aux arrêts de travail sont passées de 8,8 à 13 milliards d'euros, soit près de 50 % d'augmentation, contre seulement 30 % pour l'Ondam total. Autant dire que la gestion du risque n'a pas été efficace dans le domaine des arrêts de travail. La priorité serait de prévenir les arrêts longs, qui tirent les dépenses vers le haut, et qui sont les plus pénalisants pour les salariés : ils les éloignent du travail, réduisent leurs chances de reprendre une activité professionnelle et pèsent sur la retraite. Cela s'appelle la prévention de la désinsertion professionnelle.

Voilà l'ensemble des raisons qui ont poussé la Cour à proposer de rassembler dans une même branche de gestion les prestations maladie et AT-MP, proposition qui figure d'ailleurs dans un rapport sur les arrêts de travail établi en 2019 par trois experts à la demande du Premier ministre.

Vous m'interrogez sur notre recommandation de soumettre les établissements médico-sociaux à un taux de cotisation du risque AT-MP qui tienne compte du risque réel de chaque gestionnaire d'établissement. Il faut rappeler que les salariés du secteur médico-social ont trois fois plus de risques d'être victimes d'un accident du travail et d'une maladie professionnelle que les salariés de l'ensemble des secteurs économiques. C'est 30 % de plus que dans les entreprises du BTP (bâtiments et travaux publics), secteur pourtant connu pour sa

pénibilité et sa dangerosité. Il faut faire évoluer le système avec progressivité et prudence, pour éviter d'éventuels surcoûts à la charge des résidents. Nous avons, à ce titre, préconisé des investissements.

Monsieur Mouiller, vous vous interrogez également sur le caractère hors norme, révélé par notre enquête, du risque d'arrêt de travail auquel sont exposés les salariés des établissements médico-sociaux. Trois fois plus, c'est considérable et c'est vraiment catastrophique. Cette situation est au cœur du défaut d'attractivité du secteur – ce n'est pas qu'un enjeu de niveau de salaire. Elle doit appeler des mesures vigoureuses sur deux plans : la prévention, qui doit mobiliser les employeurs et les administrations, dont, bien sûr les agences régionales de santé (ARS) ; le recrutement de personnels supplémentaires dans les Ehpad. Il est sans doute inhabituel que la Cour appelle à des recrutements supplémentaires, mais, ce faisant, elle est dans son rôle : lorsqu'elle appelle sans relâche à chercher les marges d'efficacité de la dépense publique, c'est aussi pour contribuer au financement des dépenses supplémentaires là où elles sont nécessaires.

Vous avez évoqué le sujet du virage domiciliaire : nos concitoyens souhaitent vieillir chez eux le plus longtemps possible. En janvier dernier, nous avons remis à votre commission une communication sur les services de soins à domicile qui montre l'utilité et la pertinence de ces derniers, mais il faut aussi prendre en compte les risques particuliers auxquels sont exposés les salariés qui interviennent au domicile des personnes âgées ou handicapées, risques liés aux transports, à l'état du domicile de la personne – sur lequel l'employeur n'a pas la capacité d'agir –, au fait que le salarié intervient seul. Il faut agir sur tous ces plans.

Vos deux dernières questions constituent pour moi un point de grande attention. Le contrôle des Ehpad, notamment privés lucratifs, est un enjeu de premier plan, d'abord pour la qualité et la sécurité de nos citoyens âgés, mais aussi pour le bon usage des fonds publics. Nous avons expertisé le projet d'article 32 du PLFSS sur le renforcement du pouvoir des ARS et des conseils départementaux. Cela rejoint les analyses du rapport que nous vous avons soumis. Celui que vous avez rédigé, madame Meunier, avec M. Bonne, est d'excellente qualité et très inspirant en la matière. Ces dispositions sont indispensables.

Je me borne à deux remarques. Premièrement, il faut s'assurer que la rédaction proposée couvre bien tous les montages possibles par lesquels des établissements et services du secteur médico-social sont contrôlés par des personnes tierces, et l'expérience montre que le diable est dans les détails. Par exemple, est-on certain que la rédaction couvre bien le cas où une superposition de structures associatives et privées commerciales dispose du contrôle direct ou indirect ? Deuxièmement, je répète qu'il faut compléter le code des juridictions financières pour garantir à la Cour et aux chambres régionales la possibilité de contrôler la totalité des ressources des établissements gestionnaires et des groupes auxquels ils appartiennent. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, notamment pour tout ce qui résulte des tarifs d'hébergement ou les suppléments pratiqués à l'endroit des usagers.

Les scandales qui ont éclaté montrent à quel point ce secteur doit davantage être contrôlé. À mon sens, l'institution que je préside et les chambres régionales des comptes sont, à l'évidence, les mieux placées et les plus légitimes pour le faire, d'où le travail que je vous propose d'effectuer ensemble pour parvenir à améliorer la législation. Je suis persuadé que nous pouvons parvenir, sur ce point, à un consensus entre le Gouvernement et les deux assemblées. Ce sera un progrès.

Monsieur Vanlerenberghe, en matière de pertinence des soins, plusieurs outils sont à la disposition de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) ou des pouvoirs publics, mais ils sont sous-utilisés : la rémunération au forfait des médecins ; la régulation prix-volume, qui fonctionne plutôt bien pour la biologie médicale ; la prévention, qui est le parent pauvre de la politique de santé ; la maîtrise médicalisée, c'est-à-dire le juste soin dispensé à bon escient au plus juste coût. Il y a là des sources d'économies considérables.

Pour ce qui concerne la fraude, la Cour va revenir dès le Ralfss 2023, qui sera produit en juin prochain, sur le suivi des recommandations sur la fraude aux prestations sociales qu'elle a formulées dans le rapport que vous lui aviez demandé lorsque vous étiez rapporteur général de la commission.

Oui, le travail des seniors est un sujet central. J'ai lu comme vous l'excellente interview que Jean-Hervé Lorenzi a donnée ce matin dans un quotidien bien informé. Le taux d'emploi des seniors est encore en net décalage par rapport à celui des autres pays. C'est un enjeu tout à fait essentiel, même si l'on en parle peu dans la réflexion sur la réforme des retraites. Il est assez complexe pour les entreprises. Agir sur ce dernier ne sera pas une solution magique, mais cela ne doit pas pour autant être esquivé.

M. Milon m'a posé des questions fondamentales sur la durabilité de la protection sociale. Je vais lui faire une réponse de conviction : cette durabilité est possible, à une condition, qui est d'éviter la spirale de la dette, à rebours des pratiques actuelles. La question de la dette est vitale et souvent mal posée. On ne s'interroge que sur le niveau de la dette. Celui-ci est très élevé : il est supérieur à la moyenne de la zone euro et plus élevé que dans la plupart de nos pays compétiteurs. Cependant, il n'y a pas de problème de soutenabilité de notre dette, qui est finançable, la France ayant plutôt une bonne signature et étant accrochée à l'Allemagne.

Le problème de la dette est que, plus elle grossit, plus se renforce le service de la dette, et moins nous aurons la capacité à déployer des dépenses utiles. Je dis à ceux qui rêvent d'une augmentation constante de la dette que cela n'a pas de sens ! La dépense publique doit s'arrêter à un moment donné, parce que trop de dette tue la dépense publique utile. On ne pourra pas investir dans la transition écologique, la transition numérique, l'innovation, la recherche, l'éducation, la justice sociale et la protection sociale si notre dette est trop élevée. Sommes-nous au point de rupture ? Je l'ignore. En tout cas, je pense qu'il faut être au point d'inflexion, raison pour laquelle nous insistons sur le manque de crédibilité des textes qui vous sont soumis.

Nous partageons votre avis sur le caractère inefficace du système partagé entre assurance maladie et complémentaire. Des évolutions évidentes sont nécessaires. Nous avons proposé plusieurs scénarios dans un rapport que nous avons transmis récemment à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Madame Meunier, j'ai rendu hommage à votre rapport, que je trouve très utile et tout à fait complémentaire et convergent avec les travaux de la Cour sur le sujet.

À mon sens, il faut une double extension des compétences des juridictions financières : une extension horizontale, pour pouvoir élargir notre pouvoir de contrôle à la section hébergement ; une extension verticale, pour pouvoir contrôler l'ensemble des flux financiers entre les établissements gestionnaires et leur maison mère.

Il faut aussi que nous puissions mener des contrôles plus inopinés qu'aujourd'hui afin de mettre au jour certaines situations. Nous y tenons. Nous avons vraiment envie de nous investir davantage dans ce secteur. En outre, nous pensons que c'est attendu : il y a là une cause nationale fondamentale. Nous sommes à votre disposition pour vous communiquer un projet d'amendement en ce sens et pour travailler ensemble sur une amélioration de sa rédaction, si cela vous paraît nécessaire.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup, monsieur le Premier président. Nous aurons l'occasion de nous revoir prochainement, puisque nous attendons un rapport sur Santé publique France d'ici à la fin de l'année.

M. Pierre Moscovici. – Ce rapport est délibéré aujourd'hui.

La réunion est close à 17 h 50.

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

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 14 septembre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF

M. Jean-François Longeot, président. – Avant que ne commence cette audition, je vous rappelle, mes chers collègues, que, désormais, conformément à l'article 23 bis de notre règlement, toutes les réunions se déroulent en présentiel, à compter du 1^{er} octobre prochain.

Monsieur Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF, c'est avec plaisir que nous vous accueillons ce matin. Depuis votre nomination à la tête du groupe, voilà près de trois ans, d'abord en tant que président du directoire de la SNCF, puis en qualité de président-directeur général, nous sommes particulièrement attachés à vous recevoir annuellement pour faire le point sur les nombreux enjeux auquel est confronté le groupe public unifié.

Tout d'abord, et vous n'en serez pas surpris, je souhaiterais vous interroger sur le nouveau contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, signé en avril dernier. Je dois dire que nous avons été particulièrement mécontents, à la fois sur la forme, puisque nous avons appris sa signature par voie de presse, et sur le fond : nous avons à plusieurs occasions, avec les principaux acteurs du secteur, à commencer par le régulateur, fait part de nos nombreuses réserves sur ce projet. Or, en dépit des différentes consultations et des nombreuses suggestions d'évolution, nous avons été au regret de constater que le document final n'avait quasiment pas évolué par rapport au projet soumis à consultation. Il y a de quoi s'interroger sur l'intérêt porté à ces consultations...

Nous sommes d'autant plus inquiets compte tenu de l'inflation galopante qui est susceptible de réduire encore davantage le niveau, voire le périmètre, de régénération du réseau, que nous avons déjà estimé insuffisant.

Je suis conscient que je m'adresse non pas au président-directeur général de SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructure qui est partie prenante à ce contrat, mais à celui de la SNCF. C'est pourquoi ma question est la suivante : dans ce contexte, et avec des moyens aussi contraints, vous semble-t-il toujours possible d'atteindre nos objectifs ambitieux de développement du mode ferroviaire ? Pour rappel, la loi Climat et résilience fixe comme objectif de doubler la part modale du fret ferroviaire et d'augmenter de 17 % d'ici à 2030 et de 42 % d'ici à 2050 celle du transport ferroviaire de voyageurs.

Je crois avoir une idée de votre réponse, puisque vous avez récemment estimé le besoin à 100 milliards d'euros sur quinze ans. D'après vous, quels sont les leviers pour parvenir à cet objectif ?

En complément, et plus particulièrement sur le volet « voyageurs », pouvez-vous nous indiquer quelles sont les mesures envisagées par la SNCF en matière de politique commerciale et tarifaire pour encourager l'usage du train plutôt que celui de la voiture ou de l'avion et ainsi réduire les émissions de gaz à effet de serre liées aux transports, qui restent le premier secteur émetteur ?

En l'état actuel des choses, et malgré un été « record », les prix élevés des billets peuvent parfois décourager de choisir le train plutôt qu'un autre mode de transport.

En second lieu, notre commission souhaiterait vous entendre sur le déroulement de l'ouverture à la concurrence du transport conventionné et des services librement organisés. Cette évolution affecte toutes les entités composant le groupe public unifié, notamment SNCF Réseau, qui se doit d'être indépendant, et SNCF Voyageurs, qui est confrontée à l'arrivée de nouveaux entrants, ainsi que la politique salariale du groupe. Aussi, pourriez-vous faire un point d'étape, puisqu'il est trop tôt pour en faire le bilan, sur ces premières années d'ouverture à la concurrence ?

Enfin, je souhaiterais rappeler que l'ouverture à la concurrence n'est pas le seul grand bouleversement à l'œuvre ces dernières années. À cette mutation se sont ajoutés non seulement l'impact de la crise sanitaire sur le transport ferroviaire, mais aussi d'autres difficultés. Je souhaiterais en évoquer deux devant vous.

Tout d'abord, la période estivale a été marquée par des pics de très forte chaleur qui ont eu des répercussions importantes sur l'état du réseau, donc sur la circulation des trains. On revient ici au premier point que j'évoquais : le contrat de performance. Plus globalement, ces événements posent la question de l'adaptation au changement climatique de notre réseau ferroviaire. Pourriez-vous revenir sur ces épisodes et sur les mesures mises en œuvre par le groupe pour y faire face, mais aussi pour s'y préparer en amont ?

Ensuite, en lien direct avec la question de l'inflation que je mentionnais à l'instant et dans le contexte actuel de crise de l'énergie, la SNCF, qui est une très grande consommatrice d'électricité, pourrait potentiellement être confrontée à des épisodes de pénurie d'électricité. Comment se prépare-t-elle à faire face à cette situation ?

M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF. – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'accueillir ce matin. Il est précieux et indispensable de pouvoir échanger au moins une fois par an avec la représentation nationale et avec les représentants des territoires que vous êtes.

Au-delà de SNCF Réseau, de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF, qui œuvrent dans leurs domaines respectifs, je suis, en tant que président de l'ensemble, garant, devant les Français et leurs représentants, du bon fonctionnement du système ferroviaire français aujourd'hui et demain, en intégrant à la fois l'ambition politique que portent les pouvoirs publics pour le réseau ferroviaire français et le facteur coût, qui doit être le plus raisonnable.

L'actualité a été riche au cours de ces trois années passées à la tête de la SNCF. Nous avons vécu plusieurs crises : une crise sociale au moment de la réforme des retraites - je ne ferai pas de parallèle avec ce qui pourrait se passer dans les prochains mois -, une crise sanitaire, le transport ferroviaire ayant été très affecté par les phases successives de confinement et de déconfinement et par la nécessité de protéger la santé de nos voyageurs et de nos personnels, une crise économique naissante consécutive à la guerre en

Ukraine - inflation, hausse du prix de l'énergie et des matières premières, difficultés d'approvisionnement en certains matériaux nécessaires notamment pour nos travaux ou notre matériel roulant. De cette nouvelle crise, on ne connaît ni la dynamique, ni l'intensité, ni la durée.

Cette période coïncide avec la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire créant ce nouvel ensemble constitué de sociétés anonymes et plus d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), ce qui n'est pas complètement neutre au regard des demandes qui nous sont faites, puisque nous sommes désormais des mandataires sociaux, responsables en particulier de notre dette.

Nous nous réjouissons que l'État ait repris 35 milliards d'euros de dette, mais la contrepartie a été un retour à l'équilibre auquel nous sommes en train de parvenir, malgré les difficultés rencontrées.

Cette période a aussi été marquée par la fin du recrutement sous statut, ce qui n'est pas complètement neutre, et par une clarification des règles d'ouverture à la concurrence, à la fois dans les régions et en Île-de-France, avec Île-de-France Mobilités, mais aussi dans les services librement organisés.

Ces transformations importantes ne nous ont pas empêchés de maintenir un dialogue social correct, ce qui est en soi un progrès par rapport à la période précédente. D'ailleurs, à part la grève survenue au moment de la réforme des retraites, qui n'était pas spécifique à la SNCF, aucun mouvement d'ampleur n'a eu lieu depuis presque trois ans. Le dialogue social progresse, même si tout reste fragile.

De la SNCF, on connaît bien l'activité ferroviaire ; on sait moins que le groupe réalise la moitié de son chiffre d'affaires grâce à Geodis, opérateur de fret entièrement public et l'un des grands champions mondiaux de la logistique, et à Keolis, grande entreprise de transport urbain - métro, tramway, bus, car -, qui réalise elle aussi la moitié de son chiffre d'affaires à l'international - citons Doha, Dubaï, Melbourne et Boston.

Le chiffre d'affaires annuel du groupe SNCF est de 40 milliards d'euros, soit l'équivalent de celui d'un groupe qui serait formé par la fusion de Veolia et de Suez ; ce sont 220 000 collaborateurs, dont 150 000 cheminots.

La loi nous fait obligation de parvenir à un équilibre économique global en 2022. Ce sera le cas, sauf catastrophe - nous sommes même en avance.

Quand on devient président d'une entreprise, il faut rapidement fixer un cap. C'est une prise de risque, surtout dans un monde aussi mouvant. Pour ma part, j'ai souhaité orienter mon action autour de quatre axes forts.

Premier axe : que la SNCF se tourne davantage vers les territoires et apprenne à mieux travailler avec les collectivités locales - régions, départements, métropoles, villes.

Deuxième axe : l'environnement. Voilà déjà trois ans, il me paraissait évident que la SNCF devait se positionner comme un acteur majeur de la transition écologique dans notre pays.

Troisième axe : l'humain. J'y tiens d'abord à titre personnel : 150 000 cheminots qu'il faut accompagner dans un contexte d'ouverture à la concurrence, ce qui peut constituer

un choc pour eux. Sans compter les problèmes liés aux conditions de travail, de pouvoir d'achat, etc. Il en est de même pour les clients : nous devons veiller à notre politique tarifaire, à la qualité du service rendu, etc.

Quatrième axe : l'innovation. La SNCF est une entreprise innovante, qui croit au progrès technique, aux apports de la technologie pour améliorer les services et penser le ferroviaire de demain.

On pourrait ajouter un dernier point : la question énergétique, qui a fait irruption dans le débat public. On sait désormais que l'énergie est rare et chère, et l'on se demande même si l'on pourra se chauffer suffisamment cet hiver ! Cela change en profondeur les perspectives économiques. En particulier, quelles seront les conséquences sur les comptes de l'entreprise et sur les tarifs appliqués aux usagers ? J'y reviendrai.

En dépit de ces menaces qui pèsent sur nous, nous n'avons pas le choix : il ne faut surtout pas renoncer au monde de demain. Et l'enjeu principal de demain, c'est la transition écologique : que fait-on pour laisser à nos enfants et à nos petits-enfants une planète vivable ? Les dangers sont réels : inondations, sécheresse, fortes chaleurs, incendies, etc. Le réchauffement climatique modifie les conditions de vie sur notre planète. Ne pas agir maintenant, même si les effets de nos actions ne sont pas immédiats, c'est prendre une lourde responsabilité vis-à-vis des générations futures.

En tant qu'entreprise ferroviaire, notre objectif à cet égard est le « fois deux » : deux fois plus de marchandises sur les rails et deux fois plus de voyageurs dans les trains, au détriment de la route, qui assure 85 % des déplacements de voyageurs et à peu près autant du transport de marchandises. Notre ambition, c'est de prendre dix points à la route en plus des dix points que nous avons déjà pris. Pour autant, il faudra s'attaquer au « verdissement » de la route, mais ce n'est pas mon sujet... Pour les voitures, c'est en cours, mais pour les camions, c'est très compliqué.

Comment parvenir à cet objectif du « fois deux » ? À ce jour, le réseau n'est pas en capacité d'absorber une telle hausse du trafic. D'ailleurs, si l'on ne fait rien, il va même déperir. C'est là un héritage du passé : en résumé, le TGV a absorbé une grande part de la substance économique de la SNCF, qui, par conséquent, n'a pas assez investi sur le réseau ferroviaire classique. Certains, qui le savaient, ont feint de l'ignorer, avant que nous ne soyons rattrapés par la réalité.

Nous sommes ravis de l'existence du contrat de performance, mais, à l'évidence, les 2,8 milliards d'euros qui sont prévus pour une rénovation et une modernisation substantielle du réseau - sur les fonds propres de SNCF Réseau - ne suffiront pas. Sachez que notre réseau est bien plus ancien qu'en Suisse et qu'en Allemagne ! Le contrat de performance ne permettra pas de pallier cette situation. Il faut donc débloquer plus de moyens financiers non seulement pour contenir le vieillissement du réseau, mais encore pour en revenir à un état satisfaisant.

C'est essentiel pour la fiabilité des infrastructures et pour éviter les pannes. Pourquoi a-t-on dû réduire cet été la vitesse des trains circulant vers Pau ? Sur les nouvelles lignes, la tension est de 25 000 volts, contre 1 500 volts sur les lignes plus anciennes, dont les caténaires, qui ont parfois plus de soixante ans, chauffent beaucoup. De fait, si l'on ne réduisait pas la vitesse des trains, elles casseraient. C'est pourquoi nous préférons allonger les temps de parcours plutôt que de risquer un incident qui interromprait totalement le trafic.

D'ailleurs, aucune caténaire n'a connu d'incident majeur cet été dans le Sud-Ouest. Cela illustre la vétusté du réseau : avec des caténaires neuves, il ne serait pas nécessaire de réduire la vitesse de circulation des trains.

Par ailleurs, un réseau trop vétuste peut, à la longue, ne pas présenter toutes les garanties en termes de sécurité, même si nous prenons toutes les précautions, quitte à supprimer des trains.

Il y a un autre domaine dans lequel nous prenons du retard par rapport à nos voisins européens : le digital. La Belgique et la Suisse en sont équipées, l'Allemagne et l'Italie sont en passe de s'équiper. Jusqu'à présent, nous étions en première division et disposions de l'un des meilleurs réseaux d'Europe et du monde ; si nous ne faisons pas les sauts technologiques nécessaires, nous risquons de passer en seconde !

Le rêve de tout ingénieur, c'est la maintenance prédictive, qui consiste à placer des capteurs sur le matériel roulant, sur les voies, etc. pour repérer les anomalies et intervenir avant que ne survienne la panne. Le « zéro panne » est donc possible, mais à condition de digitaliser l'ensemble du réseau. Si tel était le cas, la régularité des trains passerait de 92 % - taux actuel - à 95 %, 96 % ou 97 %. Il n'y a pas de mystère : seule la technologie permettra ces progrès. Mon homologue suisse - le réseau de ce pays est très bien équipé - a dit publiquement qu'il était admiratif du niveau de performance du réseau français au regard de son niveau d'équipement !

Nous sommes en train de devenir le mauvais élève de l'Europe. L'Europe du ferroviaire se construit avec un système de signalisation unique, l'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), pour permettre facilement la circulation des trains d'un pays à l'autre. Faute de moyens, nous prenons beaucoup de retard. La consultation d'une carte m'a récemment beaucoup marqué : l'état d'équipement en ERTMS du réseau européen en 2040. Deux points blancs apparaissent : la Lituanie et la France. Cela signifie que nous sommes en train de devenir le mauvais élève de l'Europe. Imaginez qu'un train arrivant des Pays-Bas ou de Belgique et à destination de l'Espagne ou de l'Italie ne puisse pas traverser la France ! Ce serait quand même dommage, à l'heure où l'on parle de développement du ferroviaire à l'échelle européenne !

J'en viens à la question du service. Pour que les voyageurs et les clients fret viennent au train, il faut leur offrir du service. Cela passe par trois voies.

Premièrement, les réseaux express métropolitains, pour éviter la congestion des villes par les voitures, qui explique d'ailleurs en partie le phénomène des « gilets jaunes », ces gens étant obligés de prendre leur voiture chaque matin pour rejoindre leur travail, affrontant les bouchons et la fatigue, sans parler de l'argent que cela leur coûte, des zones à faibles émissions et des difficultés à se garer. Ils n'ont pas d'autre choix. L'alternative, c'est donc le réseau express métropolitain : si l'on fait circuler environ toutes les quinze minutes un train entre les villes situées dans un rayon de vingt à quarante kilomètres d'une métropole régionale et celle-ci, je suis convaincu que les gens prendront le train pour la rejoindre, quitte à garer leur véhicule sur le parking de la gare de départ. Ils y gagneront en temps et en argent - d'autant que les salariés bénéficient de la participation de leur employeur. C'est une mesure de pouvoir d'achat, c'est une mesure d'aménagement du territoire, c'est une mesure écologique, c'est une mesure énergétique.

Chaque projet coûte environ 1 milliard d'euros, et je suis convaincu que les régions et les métropoles seront intéressées à la chose.

S'agissant du fret, il y a ceux qui y croient, comme moi, et ceux qui n'y croient plus, et je puis les comprendre, tant l'histoire du fret est complexe. Il n'est pas possible que le transport de marchandises soit assuré par la route seule, d'autant qu'il ne faut pas croire aux sirènes du camion à l'hydrogène. Le chemin est encore long.

Transporter par train une tonne de marchandises émet environ dix fois moins de CO₂ que la transporter par camion et nécessite six fois moins d'énergie, grâce à l'absence de frottement.

Pourquoi cela va-t-il marcher alors que cela ne marche pas depuis trente ans ? L'année dernière, nous avons repris 3 points de parts de marché pour la première fois depuis trente voire quarante ans. Pourquoi ? Parce que les entreprises veulent satisfaire à leur obligation de réduire leurs émissions Scope 3. Pour « verdir » leurs approvisionnements, elles pensent tout naturellement au train. Le problème, c'est que nous sommes bridés par les infrastructures. Cela implique d'investir au minimum 2 à 3 milliards d'euros sur les triages, les infrastructures d'évitement ou d'accès aux ports. Il est incroyable que, en 2022, les ports du Havre ou de Marseille ne soient pas desservis de manière satisfaisante par voie ferrée. Car ce n'est pas tout d'accueillir les containers ; encore faut-il les évacuer.

Mais cela ne suffit pas encore... En effet, comme on le voit avec le relèvement à 46 tonnes du poids total roulant autorisé (PTRA), le transport routier n'en finit pas de présenter des avantages compétitifs par rapport au train. Il faut donc opérer un rééquilibrage de la situation concurrentielle, soit en appliquant le principe du pollueur-payeur, soit en soutenant le train, soit en associant ces deux actions. Il est nécessaire d'accompagner l'effort d'infrastructure d'un rééquilibrage équitable entre les modes de transport : dans les pays qui l'ont fait, cela marche ! Là encore, faisons du benchmark européen : en Europe, les bons élèves – Autriche, Suisse, Allemagne, Pays-Bas – ont une part de ferroviaire de 25 % à plus de 30 %, quand la nôtre est à 9 %. Tout est donc possible, à condition de faire ce qu'il faut.

Troisième sujet : les lignes à grande vitesse (LGV). Je suis conscient que de tels projets sont coûteux, mais ils sont aussi de formidables accélérateurs de produit intérieur brut (PIB). Dans tous les territoires qui en ont bénéficié – Alsace, Bretagne, Nord –, la dynamique économique a explosé ; c'est une loi générale. Lille, qui était en plein déclin, a été sauvée grâce au train à grande vitesse. L'effet TGV est évident, et c'est pourquoi les territoires le veulent. Il ne faut donc pas renoncer à compléter l'équipement de notre pays en LGV.

J'ai fait un petit calcul : la plus-value foncière de l'agglomération de Marseille s'élève à environ 30 %, ce qui équivaut à la moitié du coût d'investissement de la ligne nouvelle Lyon-Marseille. C'est considérable, même si cela ne bénéficie pas au transport : on n'a pas encore trouvé le système fiscal qui permettrait d'en capter une part, sauf dans la métropole du Grand Paris...

M. Philippe Tabarot. – Vous avez évoqué la stratégie du groupe SNCF en termes de ventes, de rachats et de logistique : c'est un sujet important. Je ne reviendrai ni sur le peu d'appétence des joueurs du Paris-Saint-Germain pour certains transports en commun ni sur la demande pour le moins saugrenue du Gouvernement, qui demande au mode de transport le plus décarboné d'être plus sobre... Dans ce tumulte, je note que le recours au train devient de plus en plus prégnant, ce qui est un signal positif que nous plébiscitons au sein de

cette commission. Nous avons d'ailleurs proposé et fait voter la baisse de la TVA à 5,5 % pour le train et le doublement du fret ferroviaire, ainsi que la limitation de la contribution de solidarité territoriale (CST) et de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), deux taxes pesant sur la SNCF qui ont été supprimées par l'Assemblée nationale.

Après un bel été teinté de records de trafic, vous devriez être porté par un vent d'optimisme puissant. Mais cet intermède estival ne saurait occulter les difficultés structurelles qui ne manqueront pas d'obérer la dynamique du train si on ne les affronte pas une fois pour toutes. Les sujets sont nombreux : le coût de l'énergie, qui change la donne ; le poids financier de la perfusion publique des contribuables ; les problèmes de personnel et de recrutement ; le mouvement social annoncé...

Je resterai concentré sur notre fil rouge : la mauvaise surprise que représente le contrat de performance signé entre SNCF Réseau et l'État. Les montants prévus dans ce document stratégique sont clairement en deçà de ce qui serait nécessaire pour moderniser et améliorer notre réseau. Ce contrat multiplie les renoncements, prévoit des investissements de renouvellement insuffisants, fait l'impasse sur la modernisation, sanctuarise la fragilité du réseau. Premiers à dénoncer ces constats, nous avons été rejoints par la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut), l'association française du rail (AFRA), Fret ferroviaire français du futur (4F), Régions de France et le gendarme du rail, l'Autorité de régulation des transports (ART).

Depuis lors, monsieur le président, vous avez réagi de manière puissante, affirmée et courageuse, en évaluant le besoin d'investissement à 100 milliards d'euros supplémentaires sur quinze ans, afin de contribuer à la décarbonation des transports et de doubler la part du train. Au même moment, pour ce qui concerne les infrastructures, l'Allemagne vient d'annoncer un plan de 86 milliards d'euros et l'Italie un plan de 120 milliards d'euros. Pour notre part, dans une logique transpartisane, nous avons déposé un amendement d'appel – un cri d'alarme ! – avant le rendez-vous du projet de loi de finances (PLF), tendant à prévoir l'ajout d'un milliard d'euros dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) 2022. Cette idée fait consensus au-delà des clivages partisans, et même si nous avons précédemment retiré cet amendement, tel ne sera pas le cas lors de la discussion du PLF.

Nous combattons en faveur d'une modernisation du rail, mais pas d'une modernisation au rabais. Nous nous opposons à la version du Gouvernement qui, à travers la bouche de Gabriel Attal, me répondait de manière jupitérienne que tous les moyens avaient été à la hauteur lors du précédent mandat...

Il y a une seule vérité : sans un engagement financier beaucoup plus massif de l'État, le réseau français décrochera irrémédiablement de ses homologues européens. Un sursaut est-il encore possible ? Avez-vous reçu des garanties du Gouvernement que la copie sera revue à la hausse, pour une amélioration nette de la mobilité ferroviaire ? Si rien ne devait bouger, ne pensez-vous pas, à l'instar de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), que cela reviendrait à acter une véritable mise en danger des usagers ?

M. Olivier Jacquin. – Votre conviction, monsieur le président, ainsi que celle de Philippe Tabarot, est agréable à entendre.

J'ai déposé cet été deux propositions de loi (PPL). La première, en date du 31 août dernier, concerne la baisse de la TVA à 5,5 % pour le train – une mesure que le Sénat a déjà votée lors de l'examen de la loi Climat et Résilience. Si elle était adoptée, vous engagez-vous

à répercuter intégralement cette baisse de prix ? Ma seconde PPL est relative au contrat de performance, et son article 1^{er} est complémentaire de la proposition de loi relative au fret ferroviaire déposée par Philippe Tabarot. L'actuel contrat de performance est unanimement considéré comme catastrophique. Selon l'ART, 13 000 kilomètres de réseau structurant pourraient se dégrader durant les dix ans que durera ce contrat de performance effrayant. Que pensez-vous de l'idée d'une véritable loi de programmation pluriannuelle sur le ferroviaire, si l'on ne parvenait pas à prévoir un rattrapage dans le PLF ?

J'avais accueilli avec beaucoup de plaisir votre déclaration courageuse sur la nécessité de prévoir 100 milliards d'euros supplémentaires pour les investissements. Qu'en est-il des engagements européens et gouvernementaux permettant de garantir ce plan ? J'ai entendu le ministre des transports vous répondre sur *France Inter*, fin juillet, que nous étions déjà sur cette trajectoire... Il n'a d'ailleurs pas l'air d'avoir remporté les arbitrages avec Bercy, et c'est dommage. Je lui poserai de nouveau cette question dans quinze jours.

Comment dépenser cet argent dans le cadre de l'actuel contrat de performance ? Pour vous y aider, l'article 2 de ma PPL vise à supprimer la règle d'or introduite par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui n'est pas compatible avec la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

À l'époque du rapport Spinetta, juste avant la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, Édouard Philippe, alors Premier ministre, se faisait fort d'avoir la tête des cheminots – ces « privilégiés » – et de leur statut. Or *Libération* a révélé hier que, pour la première fois, vous contractualisiez avec une entreprise privée pour la formation des conducteurs, ce qui pourrait dégrader l'image de l'entreprise. Au-delà, je m'inquiète du manque croissant de ces personnels. Le chiffre de 12 000 conducteurs a circulé cet été ; qu'en est-il ? Combien de trains ont-ils été supprimés ? Comment allez-vous résoudre ce problème dans les régions ?

La SNCF a menti à ma région en supprimant voilà quelques années la liaison directe Nancy-Lyon, sous prétexte de travaux à la gare de Lyon Part-Dieu. Or vous avez profité de l'épidémie de covid pour supprimer l'alternative mise en place par Marne-la-Vallée dans des conditions satisfaisantes, et avec des temps de transport améliorés. Les travaux étant achevés, qu'en est-il du rétablissement de la ligne Nancy-Lyon ? Le rapport que nous avons obtenu sur les trains d'équilibre du territoire (TET) a prouvé qu'il y existait un véritable besoin sur cet axe, entre les sillons lorrain et rhénan.

Qu'en est-il du déploiement du Ouigo à petite vitesse ? Quant aux trains légers et autonomes, permettront-ils de résoudre l'équation des petites lignes françaises ?

Grâce au Sénat, Jean Rottner annoncera prochainement le transfert de l'autoroute A31 à la région Grand Est et la mise en place d'une écotaxe poids lourds qui pourrait être une première nationale. Cet axe particulièrement saturé est doublé de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Bettembourg. Des expérimentations ne pourraient-elles pas être lancées pour appuyer la mise en place de cette première écotaxe, l'A31 devenant un « laboratoire national » ?

M. Didier Mandelli. – La SNCF dispose d'un patrimoine foncier très important. Or le projet de loi relatif aux énergies renouvelables qui nous sera présenté prochainement prévoit de faciliter l'implantation d'installations photovoltaïques, entre autre sur des délaissés autoroutiers. Quelle part des terrains de la SNCF pourrait-elle être utilisée à cette fin ?

Pensez-vous que des ajustements législatifs permettraient d'intégrer de tels projets dans le texte précité ? En effet, rien n'y figure sur ce point.

M. Jean-Pierre Farandou. – Pour ce qui est de la sobriété, il faut la distinguer du rationnement. La sobriété consiste à faire la même chose avec moins d'énergie, et non pas à faire moins. Le Gouvernement nous a demandé, ainsi qu'à toutes les entreprises, de réduire nos consommations d'énergie de 10 % d'ici à deux ans, et nous avons répondu que nous saurions le faire. Pour ce qui concerne le tertiaire, il convient de renforcer les gestes simples d'économie, et donc l'exemplarité. Il faut également mieux isoler les bâtiments ; deux ans ne seront donc pas de trop.

S'agissant de l'aspect « conduite », nous ne sommes pas dans une logique de suppression de trains, comme l'a confirmé le ministre des transports. Quant à l'idée de réduire la vitesse, elle n'est pas opérante, car elle remettrait en cause toutes les correspondances et ferait baisser l'attractivité du train ainsi que la productivité des moyens. Nous pratiquons d'ores et déjà l'éco-conduite, et pouvons le faire davantage en évitant de freiner et d'accélérer inutilement et en optimisant la capacité du train à rouler tout seul, afin de consommer le moins possible. Cela peut rapporter beaucoup, de 10 à 15 % sur la consommation d'énergie ; il faut donc parvenir à ce que tous les conducteurs soient capables de le faire.

À l'époque où l'énergie n'était pas chère, on pratiquait l'éco-stationnement durant des heures, voire toute la nuit. Désormais, on préférera faire venir des personnels une heure plus tôt pour mettre en route le chauffage et la climatisation des rames.

Ces économies sont accessibles par la simple révision de nos modes d'organisation. En les combinant, nous atteindrons l'objectif de réduction de 10 %.

Il s'agit, par ailleurs, d'obtenir, dès le projet de loi de finances pour 2023, 1 milliard d'euros supplémentaires pour ce qui est des investissements sur le réseau, ne serait-ce que pour rattraper les surcoûts liés à l'inflation. En effet, les travaux coûtent plus cher du fait de l'augmentation de 10 à 15 % des matériaux – béton, acier, etc. –, ainsi que des salaires. Ce sera le moyen de marquer, par un acte fort, la volonté du Gouvernement d'engager dès 2023 le redressement de l'état du réseau. Mais ce point ne s'oppose pas à l'idée d'une véritable loi de programmation courant sur dix ans, ou plus, à laquelle je suis très favorable puisque nous avons besoin de travailler sur le temps long.

Nous avons aussi besoin de cette traduction législative du temps long d'un point de vue industriel, notamment pour pouvoir recruter des ingénieurs et travailler avec les professionnels du bâtiment et des travaux publics (BTP) ou de l'industrie ferroviaire. La loi de programmation est donc nécessaire pour concrétiser l'ambition annoncée et pour organiser l'industrie autour de cet objectif.

Les deux instruments sont utiles : il faut, dès cette année, marquer une inflexion positive autour de la régénération du réseau, puis s'engager, *via* un travail de coconstruction avec la représentation nationale, sur une loi de programmation pluriannuelle.

S'agissant du benchmark, en effet, les autres grands pays européens « mettent le paquet » sur le ferroviaire. Il serait un peu curieux que notre pays se laisse distancer.

Concernant la TVA, monsieur Jacquin, je préfère que l'argent public aille à l'investissement pour les infrastructures. S'il en reste, alors nous ferons en sorte que l'utilisateur paie moins cher.

Je ne nie pas les problèmes de recrutement, mais il faut les quantifier : il manque 1 % des conducteurs, soit 120 sur 12 000 conducteurs ; ce déficit de personnels existe, même s'il n'est pas massif. On explique principalement ce problème par un manque d'anticipation : pendant la crise du covid, nos écoles étaient fermées et la formation des conducteurs, qui dure un an, a pris du retard. Former un conducteur à distance, c'est compliqué ! Nous rattrapons actuellement ce retard. Si nous avons fait appel à une école privée, solution exceptionnelle et de dernier recours, c'était pour renforcer notre appareil de formation.

Pour ce qui est de la ligne Nancy-Lyon, nous craignons de perdre de l'argent si nous la rétablissons. C'est une rame qui nous fera défaut ; or nous manquons de rames. Nous avons le sentiment que ce train ne serait pas équilibré. Nous sommes obligés, en tant que société anonyme, de faire cette réponse aux territoires, même si elle n'est pas satisfaisante.

J'en viens au contrat de performance, que nous avons mis deux ans à conclure et qui est un appendice de la loi de 2018 sur le nouveau pacte ferroviaire. À cette époque, on n'envisageait pas un développement aussi massif et une croissance aussi forte du ferroviaire. C'était l'acte I ; nous en sommes à l'acte II, qui suppose une révision du contrat de performance. C'est ainsi que l'on peut, selon moi, articuler le passé et l'avenir. Il faut également rappeler que le plan de relance a prévu 4,7 milliards d'euros pour rénover le réseau. L'appréciation doit être globale.

Le Ouigo « train classique » marche bien, car il n'est pas cher et favorise le pouvoir d'achat – les billets sont à 10 ou 15 euros. Des personnes délaissent ainsi la voiture ou le car, et le remplissage est correct. Quant à la SNCF, elle gagne de l'argent car ces matériels – de vieux trains Corail – sont amortis ; reste seulement le coût marginal d'exploitation du train. Cette mesure me semble donc intéressante.

Les trains légers sont importants, dans la mesure où il s'agit d'une réponse ferroviaire pour les territoires diffus. Mais cette réponse doit être adaptée si l'on veut s'en sortir économiquement. Le prototype existe : c'est un engin mi-car, mi-train, qui a des pneus et peut transporter une vingtaine de personnes qu'il va chercher dans des hameaux ; quand il arrive à un passage à niveau, il se met sur les rails. Cette technique est parfaitement adaptée à une desserte combinée routière-ferroviaire des territoires diffus, et pourrait trouver sa place dans une stratégie régionale de transport.

La piste que vous avez évoquée à propos des concessions autoroutières est bonne. Il faut trouver des combinaisons entre le mode autoroutier et le mode ferroviaire pour assurer un revenu pérenne destiné à l'entretien du réseau ferroviaire. Toute expérimentation allant dans ce sens me paraît pertinente.

La SNCF est un acteur majeur de la transition écologique. C'est vrai en termes de mobilité, mais de production d'électricité verte : nous pouvons en produire nous-mêmes et nous y travaillons. Merci de nous alerter sur les compléments à apporter dans le projet de loi relatif aux énergies renouvelables.

À cet égard, les potentiels sont énormes, mais pas toujours facilement accessibles. La SNCF est le second propriétaire foncier de France, avec 100 000 hectares. Les terrains les

plus faciles à équiper en panneaux solaires sont les anciennes cours de marchandises, les toits des ateliers, et cela pourrait aller vite à condition que la loi le permette.

En Allemagne, pays vertueux du point de vue écologique, la loi relative aux panneaux solaires prévoit un équipement des espaces disponibles en dix-huit mois. En France, il faudra cinq ou six ans, du fait des procédures d'enquête, de contre-enquête, d'évaluation, etc. Nous voudrions examiner avec le Parlement, et donc les sénateurs, si l'on ne pourrait pas prévoir une dérogation pour les espaces délaissés du ferroviaire. Cela ne devrait pas poser de gros problèmes d'équiper massivement en panneaux solaires ces espaces, qui sont peu visibles. Merci de nous tendre cette perche : si vous en êtes d'accord, nous pourrions travailler avec votre commission afin d'apporter une réponse énergétique aux besoins du pays.

M. Stéphane Demilly. – En tant que sénateur de la Somme et client habituel de la ligne Amiens-Paris, je vous remercie d'avoir employé le mot « client »... Dans ma région, il y a environ 10 % de trains en moins par jour en raison du déficit de conducteurs précédemment évoqué. Ce pourcentage atteint 50 % dans certains territoires. Si 10 % des trains ne partent pas, en moyenne, ne serait-il pas juste que les factures des collectivités soient réduites de 10 % ? Comment expliquer que les régions paient pour des trains qui ne partent pas ? Ce problème de fiabilité risque d'avoir pour conséquence une désaffection d'un certain nombre de clients à l'égard du train, moi le premier : quand j'ai un rendez-vous important au Sénat, je viens en voiture.

Par ailleurs, pour pallier la potentielle pénurie d'énergie cet hiver, la SNCF pourrait purement et simplement supprimer certains trajets pendant quelques mois, et ce prochainement. Les usagers se préparent déjà au pire, alors que la SNCF consomme chaque jour en électricité, m'a-t-on dit, l'équivalent de la production d'un réacteur nucléaire. Doit-on craindre monsieur le président, une réduction de la circulation des trains cet hiver, et si oui, de quelle ampleur ?

Enfin, j'aborderai la lutte contre les incivilités dans les trains. Musique offerte gracieusement par des voyageurs sans scrupules, échanges téléphoniques dont profitent l'ensemble des voyageurs du wagon, crachats ou encore mégots de cigarettes jetés sur le quai sont monnaie courante, bénéficiant d'une sorte d'acceptation tacite, et donc d'impunité. Si je puis aisément comprendre la crainte que peuvent ressentir les contrôleurs à la perspective de réprimer ces comportements, je suis persuadé que les laisser prospérer est la porte ouverte à des dérives bien plus graves. Je vous invite, monsieur le président, à faire le trajet Paris-Amiens à 16 heures 04 pour vérifier mes propos... Comment entendez-vous garantir aux usagers du TER un voyage plus serein, et surtout plus civique ?

M. Bruno Rojouan. – Le département de l'Allier comprend trois villes, de taille moyenne : Vichy, Moulins et Montluçon. On parle souvent des deux premières, desservies par la ligne Paris-Clermont-Ferrand ; on connaît désormais les orientations relatives à cet axe, lesquelles apportent toutes les améliorations que nous attendons. Les perspectives de Moulins et de Vichy sont donc plutôt bonnes à cet égard.

En revanche, Montluçon, première ville du département en nombre d'habitants, est en quelque sorte une gare terminus et sa liaison avec Paris est complètement abandonnée. Or c'est une ville industrielle, qui représente de nombreux emplois. Vous n'imaginez pas les difficultés qu'entraîne cette situation pour les porteurs de projets.

Quand j'étais jeune, le trajet en train de Montluçon à Paris durait trente à quarante minutes de moins qu'aujourd'hui. Depuis lors, cette liaison n'a cessé de se détériorer.

Montluçon mérite une solution spécifique : je vous propose d'expérimenter un train direct matin et soir, en semaine, sur la ligne Paris-Montluçon. Ainsi, l'on pourrait tester le potentiel d'une telle liaison et évaluer sa rentabilité. De plus, le monde économique montluçonnais pourrait constater que la SNCF se préoccupe de cette situation absolument dramatique.

M. Hervé Gillé. – À vouloir courir plusieurs lièvres à la fois, on n'arrive pas à destination... Vous brandissez la somme de 100 milliards d'euros, dont la moitié viendrait de l'État : qui apporterait les 50 milliards d'euros restants ? Surtout, comment financer l'ensemble des enjeux que vous évoquez alors que nous sommes face à un mur budgétaire ? Pensez-vous sérieusement que nous pourrions tout faire dans les années à venir ? N'y a-t-il pas des priorités évidentes pour éviter le décrochage face à l'ensemble des réseaux européens ? Pourriez-vous nous les préciser, qu'il s'agisse des réseaux, des usagers, des transports du quotidien ou des nouvelles LGV ?

Vous mettez en avant la reconquête du fret ferroviaire, dont vous souhaitez doubler la part modale – elle est actuellement de 9 %. Selon vous, il faudrait y consacrer *a minima* 15 milliards d'euros sur quinze ans : pouvez-vous préciser ce chiffre ? N'est-ce pas, justement, la priorité n° 1, avec les transports du quotidien et l'amélioration du réseau ?

En parallèle, l'offre de service inspire un certain nombre d'inquiétudes. Ainsi, sur la ligne Bordeaux-Paris, le nombre de liaisons quotidiennes est passé de 18,5 à 14. L'offre a certes subi la crise du covid, mais, à ce jour, elle ne semble pas avoir été rétablie. Le sera-t-elle de manière pérenne ? De même, dans les Pyrénées-Atlantiques, la liaison avec Pau s'est fortement dégradée. À certains moments, il a fallu s'y prendre quinze jours à l'avance pour obtenir un billet de train Pau-Paris.

Pour y ouvrir de nouveaux marchés, il semble que vous ayez envoyé en Espagne du matériel qui nous fait aujourd'hui défaut. Pourriez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

Enfin, la tarification en temps réel en fonction de la demande, ou *yield management*, entraîne des écarts de prix considérables : incroyable mais vrai, les prix peuvent être plus élevés en seconde classe qu'en première ! Évidemment, ce dispositif peut présenter un intérêt pour les finances de la SNCF, mais il pose des questions de fond. On ne peut qu'approuver le développement de nouvelles liaisons dotées de matériels adaptés et proposées à des tarifs privilégiés ; mais force est d'observer que les considérations de nature économique dégradent la relation avec les usagers.

M. Frédéric Marchand. – Vous évoquez la capacité de la SNCF à travailler avec les collectivités locales. Qu'en est-il des friches ? La SNCF est le deuxième propriétaire foncier de France et ces terrains ont un bel avenir devant eux.

Les collectivités territoriales, qui sont à la recherche de foncier, souhaitent à ce titre nouer un dialogue fécond avec la SNCF. Ces friches font-elles l'objet, de la part de vos services, d'une cartographie précise et d'une stratégie nationale ? Certains délaissés de terrain permettraient de répondre à un certain nombre d'enjeux, comme la transition écologique, le logement ou encore l'alimentation.

M. Jean-Pierre Farandou. – Il faut bien admettre que la desserte Paris-Amiens n'est pas très satisfaisante. Cette situation a des causes intrinsèques : la ligne en question compte parmi les plus denses de France. Les trains peuvent y regrouper 2 000 voyageurs, car un très grand nombre de personnes vivant dans la Somme ou dans l'Oise vient chaque jour travailler à Paris. En outre, la gare du Nord est saturée, si bien que le moindre aléa y provoque un effet boule de neige.

Avec la région, autorité organisatrice de ces trains, nous devons traiter quatre sujets principaux.

Le premier, c'est la nature des dessertes, que nous souhaitons rendre plus régulières grâce au cadencement. La simplification du schéma de desserte permettrait d'en améliorer la robustesse technique.

Le deuxième, c'est le matériel roulant, qui commence à vieillir. Il est composé de locomotives tractées et de voitures qui ont plus de quarante ans. Or le parc relève de la région, comme la politique industrielle de maintenance. Aujourd'hui, on constate un certain nombre d'actes forts et d'investissements, mais les retards pris sur le parc pour telle ou telle raison peinent à être rattrapés, qu'il s'agisse de sa quantité, de sa nature ou de sa fiabilité.

Le troisième, c'est le recrutement des conducteurs, qui relève de nous. Or nous n'avons pas fait les bons choix par le passé. Désormais, nous embauchons à tour de bras pour retrouver le nombre de conducteurs nécessaire, mais en attendant nous sommes face à un problème, car le temps de recrutement et de formation est incompressible. Ce délai avoisine les deux ans.

Le quatrième et dernier, c'est l'aspect financier. La région a pris une initiative unilatérale pour apporter une réponse financière aux difficultés de la SNCF à réaliser ce service. Nous en discutons ; pour notre part, nous trouvons cette réponse un peu excessive. En tout cas, une forme de régulation est à l'œuvre.

Il y a quelques semaines, j'ai fait l'ouverture de la gare d'Amiens, à 5 heures 30, pour être « à portée de baffe », comme disent certains. Cela n'a pas manqué, car, ce matin-là, un train a été supprimé. Il n'y a rien de tel pour entendre le mécontentement des usagers.

Face à cette situation difficile, la SNCF n'est pas dans le déni. Elle admet ses responsabilités et elle est prête à accepter les critiques. À présent, nous devons être solidaires pour apporter, ensemble, les meilleures solutions aux usagers dans tous les territoires.

Il n'y aura pas de suppression de train au nom du plan de sobriété énergétique : le ministre des transports l'a dit très clairement. Il a ainsi coupé court à la polémique.

J'en viens aux incivilités, qui, comme vous, me préoccupent. À cet égard, les contrôleurs ne disposent que de moyens limités. Il y a quelques années, l'un d'entre eux a été attaqué à coups de barre de fer sur la ligne Paris-Beauvais.

La flambée des incivilités n'est pas propre à la SNCF. C'est un mal qui gangrène notre société. Par exemple, de plus en plus de personnes se déplacent en portant sur elles des couteaux aux lames parfois longues de trente centimètres.

Notre service de la surveillance générale (SUGE) est fort de 3 000 cheminots très bien formés et, tant que je serai président-directeur général, l'on ne touchera pas à cet effectif.

Vient ensuite la collaboration avec la police. À ce titre, nous travaillons avec le ministère de l'intérieur et les préfetures. Soyons vigilants : les incivilités pourraient nuire à l'attractivité du ferroviaire.

Certaines régions sont très engagées sur ces sujets. Les régions peuvent aussi nous aider, ne serait-ce qu'en nous accordant des moyens. En particulier, elles peuvent passer commande d'heures de surveillance générale, ce qui nous permet de recruter davantage de personnels, déployés dans les trains comme dans les gares.

Monsieur le sénateur Rojouan, comme le Paris-Limoges, le Bordeaux-Marseille et les trains de nuit, le Paris-Montluçon a l'État pour autorité organisatrice. Constatant que plusieurs dessertes nationales étaient structurellement déficitaires, le président Gallois s'était en son temps tourné vers l'État, déclarant en substance : si nous concluons un contrat de service public, je pourrai assurer ces liaisons ; dans le cas contraire, je serai contraint de réduire la desserte. Dans un premier temps, l'État n'a pas répondu à sa demande : il a donc réduit le nombre de trains. Face au tollé politique provoqué, l'État a fini par accepter la solution proposée. Je suis bien placé pour le savoir, ayant été l'une des chevilles ouvrières du premier contrat des trains d'équilibre du territoire (TET), lequel a été récemment renouvelé.

En tant qu'autorité organisatrice, l'État détermine la desserte. Dès lors, c'est lui qui décide si le Paris-Montluçon sera direct ou non. La SNCF n'a pas de pouvoir d'initiative à cet égard. Il en est de même pour le matériel roulant.

Votre position est légitime, car les habitants de Montluçon ont droit à une desserte de qualité. Pour sa part, la SNCF peut être force de proposition. Peut-être une réunion avec nous vous aiderait-elle à travailler et à préciser les propositions que vous pourriez soumettre au ministère des transports ?

Monsieur le sénateur Gillé, je sais très bien que, si je commence à classer les priorités, je n'obtiendrai rien pour ce qui concerne la fin de la liste. À chacun son travail : mon rôle, c'est de dire ce que je pense être nécessaire au système ferroviaire français. Ensuite, la décision de faire ou de ne pas faire, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, ne m'appartient pas. Elle appartient à la puissance publique.

J'aime tous les enfants du ferroviaire. Certes, Rome ne s'est pas faite en un jour, mais je suis l'homme du ferroviaire et, en conscience, j'estime que le réseau doit être régénéré et modernisé. Je pense qu'il faut une réponse pour les déplacements de la vie quotidienne. Je pense qu'il ne faut pas abandonner le fret et qu'il faut défendre les LGV. Quant au choix des priorités, il ne m'appartient pas : je ne le ferai pas. Chacun doit prendre ses responsabilités.

Monsieur le sénateur Marchand, si surprenant que cela puisse paraître, le cadastre des friches n'existait pas jusqu'à présent. Ce travail est en cours et nous donnera une idée beaucoup plus précise de la nature de notre foncier. Viendra ensuite la question des usages. Le déploiement des panneaux solaires a toute son importance, mais il ne concerne pas tous ces terrains.

Dans les grandes villes, la cession des friches aux collectivités territoriales nous assure des rentrées financières. Cette valorisation, qui n'est pas une ressource mineure, vient financer les infrastructures.

Reste une partie intermédiaire, qui doit faire l'objet de discussions avec les collectivités territoriales. Dès mon arrivée, j'ai demandé à notre direction de l'immobilier de se montrer disponible pour discuter de leurs projets avec elles. C'est d'ores et déjà le cas à Auxerre ou encore à Bayonne.

C'est l'État qui est propriétaire du réseau ferroviaire français, patrimoine de notre pays. La régénération et la modernisation du réseau relèvent donc de l'État, la SNCF contribuant à la marge, notamment *via* le fonds de concours : grâce à ce mécanisme de solidarité financière, 60 % des bénéfices dégagés par le TGV et par Geodis sont fléchés vers le réseau. Peut-on accentuer cet effort ? Peut-être, si la SNCF se porte bien, mais cela ne suffira pas. Je plaide pour un portage budgétaire plus substantiel et plus long sur la partie régaliennne du réseau.

En parallèle, les régions et les métropoles semblent prêtes à accompagner les différents projets individuels, comme les réseaux express métropolitains. Dès lors, l'État n'en financera qu'une partie, dans une logique de cofinancement. À cet égard, on pourrait s'inspirer de la société du Grand Paris (SGP) en créant, dans les grandes métropoles françaises, des taxes sur le foncier de bureau.

Au sujet du fret, on a pu parler de 10 milliards d'euros. Ce dont nous avons absolument besoin, c'est de 3 milliards d'euros. À ce titre au moins, j'exprime une forme de priorité. Je pourrai détailler les enjeux dont il s'agit – triages, décongestion des ports, mise au gabarit de certains tunnels, etc. Ce noyau dur de 3 milliards d'euros est indispensable pour lancer le développement du fret. Viennent ensuite les grands contournements, qui sont nécessaires, mais forcément très coûteux, comme les lignes à grande vitesse.

Enfin, pour certaines LGV, il n'est pas interdit de penser qu'une partie du financement soit d'origine privée, dès lors que la puissance publique exerce son contrôle. En revanche, un financement 100 % privé entraîne des péages d'un montant excessif. On l'observe avec la société Lisea, et ce constat n'est pas complètement étranger à ce que vous dites au sujet du Paris-Bordeaux.

M. Hervé Gillé. – Nous sommes d'accord !

M. Jean-Michel Houllégatte. – Le Gouvernement a annoncé que, d'ici à juillet 2023, le Parlement serait appelé à se prononcer sur la future stratégie française pour le climat, notamment en révisant la loi de programmation en matière d'énergie et de climat. Nous disposerons ainsi d'un véhicule législatif.

Avec ses 15 000 trains par jour, la SNCF représente de 1 à 2 % de la consommation électrique annuelle de la France, pour un montant de 1 milliard d'euros. C'est 10 % de l'électricité industrielle de notre pays, soit 7 térawattheures, à savoir ce que produit une centrale nucléaire de 900 mégawatts.

Comment la SNCF peut-elle réduire sa consommation d'énergie, étant entendu que vous avez exclu la baisse du nombre de trains et celle de la vitesse de circulation ? Vous mettez en avant l'éco-conduite en citant le logiciel Opticonduite, qui aide les cheminots à tirer parti de l'inertie des pentes. Vous évoquez également la possibilité, pour la SNCF, de produire sa propre électricité. À cet égard, l'article 9 du texte de loi que nous aurons à examiner concerne plutôt le domaine public de l'État. Pour les délaissés ferroviaires, il faudra

néanmoins vérifier ce qui est compatible avec le code de l'urbanisme et, au-delà des procédures prévues, déterminer s'il est nécessaire de légiférer.

La dernière piste, c'est le renouvellement du matériel. Qu'en est-il des TGV M, plus profilés et donc moins gourmands en énergie ?

Enfin, prévoit-on des augmentations de tarifs ? Pour l'année 2023, vous ne devriez pas avoir trop de difficultés, puisque la SNCF achète 95 % de son électricité deux à trois ans à l'avance, mais qu'en sera-t-il pour les années suivantes ? Le train, allié du climat, sera-t-il l'allié du pouvoir d'achat ?

Mme Nadège Havet. – J'appelle votre attention sur le dispositif Accès Plus.

Prendre les transports fait partie des défis quotidiens d'une personne en situation de handicap. Or, en avril dernier, une usagère en fauteuil roulant a témoigné dans la presse locale qu'elle ne pouvait pas ajouter un enfant à sa commande sur la plateforme Ouigo.

De même, une personne en situation de handicap réservant un trajet est-elle assurée de bénéficier du service Accès Plus dès l'achat de son billet ? Visiblement, elle doit attendre d'obtenir confirmation, 48 ou 72 heures avant le départ, ce qui peut compromettre son déplacement.

Enfin, en tant que Finistérienne, je ne puis manquer d'évoquer l'entretien au cours duquel lequel vous avez déclaré, à la fin du mois de juillet dernier : « Paris-Brest en trois heures trente, ce n'est déjà pas si mal. » Je l'ai encore constaté ce matin : en prenant le train de 5 heures 17 au départ de Brest, on ne peut pas arriver à Paris avant 9 heures. Le temps de trajet est plus proche de quatre heures que de trois heures trente. L'inscription du port de Brest au réseau central du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) n'implique-t-elle pas, de toute manière, des travaux de modernisation sur la portion Rennes-Brest ?

Mme Denise Saint-Pé. – Un besoin d'apaisement s'exprime quant au Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). La partie orientale de mon département, les Pyrénées-Atlantiques, ainsi que le centre des Hautes-Pyrénées sont desservis par une ligne remontant au XIX^e siècle. Peut-on espérer, malgré l'échec du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, que soient entrepris des travaux d'amélioration de cette ligne, qui dessert plusieurs bassins de vie et bassins industriels ?

Je veux aussi lancer une alerte : certains élus de mon département demandent le rétablissement des trains de nuit, mais les travaux que cela requerrait pourraient se faire au détriment du GPSO, m'a-t-on dit à la SNCF. Ce serait contre-productif, alors qu'il faut améliorer ces lignes anciennes.

M. Guillaume Chevrollier. – Merci d'avoir apporté la garantie que les TGV continueraient de desservir les préfectures. La liaison Laval-Paris est importante pour mon département ; il n'y a plus de convention de desserte, mais les trains sont bien remplis, il est même parfois difficile d'y trouver des places ! Nous attendons donc impatiemment les rames à capacité doublée que vous évoquez. Par ailleurs, les communes rurales et les bourgs-centres dont nous encourageons le développement doivent également disposer d'une bonne desserte TER, avec des horaires adaptés aux exigences du travail aujourd'hui.

La numérisation est nécessaire pour la transition écologique, mais il faut prendre garde à l'empreinte environnementale du numérique ; nous avons adopté une loi sur ce sujet

en 2021. Comment conciliez-vous numérisation accrue du groupe et maîtrise de son empreinte environnementale ?

M. Éric Gold. – M. le ministre délégué chargé des transports se rendra demain à Clermont-Ferrand pour une visite très attendue. Je fais le choix de prendre ce train chaque semaine, depuis cinq ans. Je reconnais une amélioration de la régularité de cette ligne, même si le ressenti des usagers, qui subissent encore de nombreux aléas, est différent.

Cependant, quelques points me semblent encore inacceptables. Le 19 juillet dernier, le train a mis vingt heures pour relier Paris à Clermont-Ferrand ; la SNCF a été défaillante dans la gestion de cette crise. Il faudrait adapter les messages d'information des passagers en cas de retard, qui ne sont compréhensibles que par des professionnels ; certains SMS parlent de TGV alors qu'il s'agit de trains Corail vieux de plus de quarante ans ! Les connexions Wifi offertes dans les trains – réelle avancée lors de leur mise en place – sont par ailleurs de plus en plus fragiles.

Au-delà de ces dysfonctionnements, les annonces de régénération des voitures et de déploiement de nouvelles rames ne sont-elles pas obsolètes ? Les délais promis semblent intenables.

M. Joël Bigot. – Un report modal de 10 % du trafic de la route vers le rail permettrait à lui seul de remplir un tiers de notre objectif national de décarbonation des transports. On ne peut donc qu'approuver vos objectifs en la matière, chiffrés à 100 milliards d'euros. D'autres pays l'ont fait, comme l'Allemagne, l'Italie ou les Pays-Bas. L'Espagne conjugue investissements dans le réseau ferroviaire et aides aux voyageurs les plus modestes, visant à renforcer leur pouvoir d'achat tout en évitant l'émission de 360 000 tonnes de CO₂.

Pour réussir ce report modal, il faut notamment améliorer le réseau : certains sillons sont saturés. Ainsi, entre Angers et Nantes, on ne saurait augmenter le trafic sans nouvelles infrastructures. Quel soutien apportez-vous aux collectivités territoriales qui ont besoin d'expertise pour transformer les mobilités et encourager le report modal ?

Vous aviez évoqué lors d'une précédente audition la piste des trains à hydrogène. Avez-vous progressé dans cette voie, en collaboration avec les industriels ?

Mme Angèle Prévile. – Pour atténuer le changement climatique, l'une des solutions est la promotion du transport ferroviaire de passagers et de fret. Il faudrait un choc d'offre pour nous faire préférer le train. Dans cette perspective, quel regard portez-vous sur l'abonnement ferroviaire à 9 euros par mois offert cet été en Allemagne ? Quels en ont été les impacts ? Songez-vous à une approche similaire ?

En tant que sénatrice du Lot, j'éprouve certaines inquiétudes sur la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). Pouvez-vous nous rassurer quant aux délais de ses travaux de régénération ? Par ailleurs, beaucoup de trains de cette ligne ne vont pas au-delà de Brive-la-Gaillarde ; mon département se trouve délaissé. Si je vous comprends bien, cela découle de décisions de l'État et non de la SNCF. Le train de nuit Paris-Aurillac devrait être mis en circulation à la fin de 2022 ou en 2023 ; pouvez-vous d'ores et déjà nous donner une date ?

La constante réduction des effectifs en gare pose problème, notamment dans les territoires ruraux et pour les usagers n'ayant pas accès à internet, notamment les personnes

âgées, particulièrement nombreuses dans le Lot. Je suis consciente du poids des dépenses de personnel, mais avez-vous des pistes de travail pour répondre à ce problème ?

Par ailleurs, avez-vous déjà une idée de la proportion du parc immobilier de la SNCF qui serait délaissée et pourrait recevoir d'autres usages ? S'agit-il de sols imperméabilisés ? Les accès éventuels sont-ils répertoriés ? L'énergie photovoltaïque qui pourrait y être produite serait-elle destinée à l'autoconsommation par la SNCF ?

J'ai lu que la durée de vie du matériel roulant était deux fois moindre en France qu'en Allemagne. S'agit-il du même matériel ? Sa maintenance pourrait-elle être améliorée ?

Enfin, quel est l'état des relations que vous entretenez avec vos concurrents ? Je pense notamment à la société Railcoop, présente dans mon département.

M. Michel Dagbert. – Nous sommes nombreux à vous interroger et à exposer certaines difficultés rencontrées dans nos territoires : cela témoigne de notre attachement à votre entreprise, passion presque égale à la vôtre ! Nous pointons volontiers du doigt le verre à moitié vide ; cette fois, je le verrais plutôt à moitié plein. Ainsi, j'avais participé, au côté de Mme Borne, alors ministre des transports, à l'inauguration de la ligne de ferroutage Calais-Le Boulou. J'ai également visité les Carrières du Boulonnais, entreprise familiale très active dans les projets du Grand Paris, qui a investi dans un terminal de fret pour acheminer jusqu'à Paris les granulats qu'elle produit par le train. Enfin, avec le président du conseil régional des Hauts-de-France et Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau, lundi dernier, j'ai assisté à la fin des travaux de régénération de l'étoile ferroviaire de Saint-Pol-sur-Ternoise. Les choses bougent ! Certes, le rythme est encore inférieur aux attentes des voyageurs et des clients du fret, mais la volonté d'aller de l'avant est indéniable.

Pouvez-vous évoquer brièvement la reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau ? Vous avez manifestement des besoins d'investissement importants, mais les régions et les métropoles à l'attractivité toujours croissante peuvent aider à résoudre certaines difficultés des transports du quotidien.

M. Jean-Pierre Farandou. – La SNCF est effectivement un gros consommateur d'électricité ; heureusement, celle-ci est largement décarbonée dans notre pays. Notre projet de réduction de la consommation d'énergie a donc un potentiel important : 1 térawattheure dès la première phase, soit 15 % de la consommation. Il faut poursuivre les études sur les panneaux solaires longitudinaux à installer le long des voies : le projet étant prometteur, la SNCF pourrait ainsi produire une quantité significative d'électricité verte. Reste notamment à déterminer si cette production sera autoconsommée ou ira dans le réseau électrique.

Quant aux tarifs, heureusement, nous avons acheté à l'avance, à prix convenu, l'électricité que nous consommons actuellement. En dépit de cette couverture importante, cette année, notre facture électrique a presque doublé, augmentant de 300 millions d'euros. L'année prochaine, aux prix actuels, le surcoût serait autour de 1,6 milliard d'euros, dont une moitié environ pour les TGV, l'autre pour les TER et le Transilien. Pour ces derniers, des discussions complexes vont s'ouvrir avec les régions, dont la facture va s'alourdir significativement : plusieurs dizaines de millions d'euros annuels pour chacune d'entre elles. Quant aux TGV, si ce surcoût était répercuté directement, le prix des billets augmenterait de 10 % ; nous ne le ferons pas, tant par sens de l'intérêt général que pour préserver les volumes de ventes. Nous n'avons pas encore décidé de ce que nous allons faire en la matière, entre différents niveaux et modalités possibles d'augmentation ; le Gouvernement suit cela de

près. En tout cas, les surcoûts ne seront pas intégralement répercutés sur les clients ; j'en prends l'engagement.

Sur le pouvoir d'achat, je plaide non coupable. On peut toujours mieux faire en matière de tarifs, mais 75 % des 23 millions de billets que nous avons vendus cet été étaient à prix réduit. Nous avons vendu près de 4 millions de cartes Avantage, qui plafonnent le prix des billets en fonction de la longueur du trajet, même les jours de plus forte demande. Ouigo représente aujourd'hui 25 % de l'activité TGV ; la moitié des billets y sont à 25 euros. S'y ajoutent les trains classiques Ouigo, eux aussi à petit prix. Par rapport aux autres pays, on ne peut pas dire que les trains français soient chers. Quant aux tarifications TER, qui ne dépendent pas de nous, toutes les régions jouent le jeu de prix accessibles. Il demeure des anomalies sur lesquelles travailler : ainsi, sur les Ouigo, la carte Avantage ne s'applique pas et le *yield management* peut produire des effets un peu fous. Je vous invite donc à une appréciation de la politique tarifaire de la SNCF : depuis mon entrée en fonction, j'ai une politique de volume, même si elle n'est pas encore parfaitement perçue par la collectivité.

Le GPSO est un projet global : il s'agit non seulement de construire une ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse, avec une antenne vers Dax, mais aussi de rénover le réseau ferroviaire classique en aval, dans tout le sud-ouest. J'entends votre alerte sur ce point.

Quant à la ligne Paris-Clermont-Ferrand, je n'anticiperai pas sur les annonces que fera le ministre demain, mais je vous remercie d'avoir noté l'amélioration de la régularité. Tout n'est pas encore parfait : on fait avec les voitures, les locomotives et les voies qu'on a. Vous avez raison de nous interpeller sur les annonces aux voyageurs : elles doivent être améliorées. Le 19 juillet, ce n'est pas le train qui a mis vingt heures à arriver, puisqu'il a été annulé ; ce sont les passagers, qui ont été ramenés à Paris et ont été acheminés le lendemain. De telles mésaventures ne sont pas spécifiques à cette ligne ; elles surviennent aussi, trop souvent, sur les liaisons TGV. Dans de telles situations, il faut soigner l'information et la prise en charge. On n'est pas parfait, mais on ne renonce pas à s'améliorer !

Concernant le transport des personnes handicapées, je n'ai pas de réponse précise à votre question, mais nous vous l'apporterons. Nous devons être irréprochables en la matière.

Notre plan de sobriété nous oblige à prendre en considération l'empreinte environnementale du numérique ; les courriers électroniques avec des pièces jointes, notamment des images, consomment énormément d'énergie. Nous allons avoir une approche volontariste sur ce point.

Je veux un choc d'offre. En revanche, mon opinion de l'offre allemande de cet été – neuf euros pour une utilisation illimitée des trains régionaux, à l'échelle nationale, pendant un mois – est mitigée. L'effet d'attraction est indéniable, mais c'est une mesure de pouvoir d'achat plus que de report modal. Sans amélioration de l'offre, les gens resteront dans leur voiture quand ils n'ont pas de meilleure solution. Une telle offre conduit plutôt à un afflux massif sur certains jours et certains trajets, dépassant la capacité de l'opérateur : dans de telles situations, personne n'est content.

La durée de vie moyenne du matériel roulant est la même en France qu'en Allemagne : quarante ans. Après vingt ans, on procède à des opérations dites « de mi-vie » pour donner plus de confort et de sécurité aux rames. On n'a pas à rougir de la maintenance française.

Quant à Railcoop, nous ne leur voulons pas de mal, nous les aidons même parfois à résoudre des problèmes, mais c'est objectivement compliqué pour eux. Ils apprennent la complexité du transport ferroviaire ; c'est un apprentissage long.

Nous ne laissons pas tomber le Lot. Les lignes Paris-Clermont-Ferrand et POLT sont deux programmes similaires, tout comme le matériel roulant qui y est employé. Quant aux arrêts, il faut défendre vos territoires auprès de l'autorité organisatrice. Le train de nuit Paris-Aurillac doit entrer en service à la fin de cette année ; c'est un engagement du Premier ministre Jean Castex, que nous tiendrons.

La distribution de billets dans les territoires ruraux est un vaste sujet. Les gens souhaitent qu'il y ait du personnel dans les gares tout le temps, c'est bien légitime. Mais dans les plus petites gares, les guichetiers vendent très peu de billets – sept ou huit par jour en moyenne – et ils s'ennuient ! L'utilité d'un agent ainsi employé, par rapport à son coût pour les régions, donc les contribuables, est discutable. Dans les gares un peu plus importantes, celles de petites villes, une idée intéressante consiste à mutualiser l'ensemble des services offerts dans la gare, y compris la vente de billets ; des expérimentations sont en cours. Ainsi, on peut refaire de la gare un lieu centralisé. Par ailleurs, pour la vente de billets, il y a toujours le téléphone : on peut toujours appeler le 3235, même la veille pour le lendemain. C'est accessible pour les personnes âgées qui ont du mal à se servir d'internet.

Merci de votre attachement à la SNCF, monsieur Dagbert : il nous oblige et nous soutient. La reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau est une partie forte de la loi du 27 juin 2018. On se souvient que cette dette provenait surtout de la construction des lignes à grande vitesse. En quarante ans, la SNCF a dépensé 100 milliards d'euros pour le TGV ! Cette reprise, qui réduit par ailleurs nos frais financiers d'un milliard d'euros par an, n'est pas neutre ; notre actionnaire nous l'a offerte en contrepartie d'une trajectoire rigoureuse de retour à l'équilibre, par davantage de rigueur et de productivité. On est sur ce chemin !

J'ai parlé à plusieurs présidents de conseils régionaux et de métropoles du développement de réseaux express. Ils sont prêts à venir. Si l'État prenait une initiative en la matière, en finançant la moitié de tel ou tel projet, par exemple, bien des collectivités s'engageraient pour le complément et on aurait une chance d'y parvenir. Tout n'est pas apporté par l'État dans les fameux 100 milliards d'euros que j'évoquais.

Enfin, je crois au train à l'hydrogène. Encore 20 % de nos trains fret et voyageurs fonctionnent au diesel. Nous avons l'ambition d'en sortir complètement d'ici à 2050. L'étape actuelle, financée par les régions avec la SNCF comme conseillère technique, consiste à développer les solutions existantes : trains hybrides diesels-électriques, trains au colza sur la liaison Paris-Granville, trains électriques à batterie... L'étape suivante, ce sont les trains à hydrogène. Ils existent déjà ! Le problème est moins le développement de moteurs performants que la production massive d'un hydrogène qui soit vert, relativement bon marché et disponible partout sur le territoire. C'est ainsi que l'on atteindra l'objectif de zéro émission nette. Nous sommes confiants, parce que l'État joue le jeu, en investissant dans cette filière, et que la France dispose de quatre grands énergéticiens prêts à s'engager dans cette voie : Air Liquide, leader mondial en la matière, EDF, TotalEnergies et Engie. Si, dans quinze ans, vers la fin de vie du matériel diesel régional actuel, on peut passer à l'hydrogène, cela nous évitera de devoir électrifier les lignes.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur Farandou, au cours de ces deux heures d'échanges, vous nous avez offert des réponses claires, franches et précises. Nous

partageons votre attachement au transport ferroviaire et à la SNCF. Dans les débats que nous aurons prochainement, nous essaierons de faire évoluer l'accompagnement que nous pouvons apporter à la SNCF, indispensable pour le développement de nos territoires et la réduction des émissions.

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 5 octobre 2022

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

La réunion est ouverte à 10 h 15.

Enjeux du développement des véhicules électriques – Audition de représentants de la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la Transition énergétique, d'Avere France, d'Enedis, de Stellantis, de Renault et de RTE (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.

Projet de loi de finances pour 2023 – Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Nous devons désigner nos rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023.

Le Bureau de la commission qui s'est réuni le 21 septembre dernier, a reconduit, d'une part, la répartition des avis budgétaires entre les groupes de la majorité sénatoriale et les deux groupes d'opposition numériquement les plus nombreux et, d'autre part, le périmètre d'examen de nos avis, sur la base de neuf avis budgétaires, qui seront à nouveau regroupés en quatre tomes thématiques.

La discussion budgétaire devrait débuter au Sénat le 17 novembre prochain pour la première partie et, sous toutes réserves, à partir du 24 novembre pour les crédits inscrits en seconde partie.

En conséquence, je vous propose que la commission se saisisse pour avis sur la première partie du projet de loi de finances pour 2023 pour les dispositions thématiques qui entrent dans son champ de compétences, ainsi que sur les crédits des missions « Cohésion des territoires », « Direction de l'action du Gouvernement », « Écologie, développement et mobilité durables », « Économie », « Plan de relance », « Recherche et enseignement supérieur » et « Relations avec les collectivités territoriales » et, le cas échéant, sur les articles non rattachés de la seconde partie dans la mesure où seraient concernés des sujets sur lesquels la commission serait compétente.

Si vous en êtes d'accord, seraient donc désignés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2023 sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : un trio de rapporteurs thématiques sur les transports, M. Philippe Tabarot, pour analyser les crédits des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes, Mme Évelyne Perrot, pour nous livrer son analyse sur les crédits alloués aux transports aériens, et M. Olivier Jacquin, pour les transports routiers ; sur la thématique de la prévention des risques, M. Pascal Martin ; sur la thématique de la biodiversité, M. Guillaume Chevrollier, pour l'analyse des crédits alloués au paysage, à l'eau et la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable et à la météorologie ; et sur le thème de l'efficacité énergétique, M. François Calvet, pour la transition énergétique et le climat.

Seraient en outre désignés rapporteurs pour avis : sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires », M. Louis-Jean de Nicolaÿ, pour ce qui concerne les politiques des territoires ; sur les crédits de la mission « Économie », M. Jean-Michel Houllégatte, pour ce qui concerne l'aménagement numérique du territoire ; et sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », M. Frédéric Marchand, pour ce qui concerne la recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

Par ailleurs, je vous indique que les crédits de la mission « Plan de relance », de même que les articles de la première partie et de la seconde partie (articles non rattachés) du projet de loi de finances pour 2023 feront l'objet, comme ce fut le cas l'année dernière, d'un examen thématique traité par chacun des rapporteurs.

Enfin, je vous propose – en tant que de besoin, si les débats à l'Assemblée nationale le rendaient nécessaire – de nous réserver la possibilité d'une saisine pour avis complémentaire de toute mission sur laquelle il serait indispensable que notre commission porte une appréciation, dès lors que certains crédits entrent dans notre champ d'analyse et d'expertise.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 55.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Audition de M. Clément Beaune, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports
(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 18 h 55.

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

Mercredi 5 octobre 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables -
Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 889 (2021-2022) et désigne Mme Laurence Garnier rapporteur pour avis.

Projet de loi de finances pour 2023 - Désignation de rapporteurs pour avis

Sont désignés rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023 :

- M. Jacques Groperrin sur les crédits relatifs à l'enseignement scolaire ;*
- Mme Nathalie Delattre sur les crédits relatifs à l'enseignement technique agricole ;*
- M. Jean-Raymond Hugonet sur les crédits de l'audiovisuel public ;*
- M. Michel Laugier sur les crédits de la presse ;*
- Mme Sabine Drexler sur les crédits des patrimoines ;*
- Mme Sylvie Robert sur les crédits relatifs à la création, à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture ;*
- M. Julien Bargeton sur les crédits du livre et des industries culturelles ;*
- M. Jérémy Bacchi sur les crédits du cinéma ;*
- Mme Laure Darcos sur les crédits de la recherche ;*
- M. Stéphane Piednoir sur les crédits de l'enseignement supérieur ;*
- M. Jean-Jacques Lozach sur les crédits du sport ;*
- M. Jacques-Bernard Magner sur les crédits relatifs à la jeunesse et à la vie associative ;*
- M. Claude Kern sur les crédits de l'action culturelle extérieure de l'État.*

Audition de M. Manuel Tunon de Lara, président de France Universités

M. Laurent Lafon, président. – Avant d’entendre Manuel Tunon de Lara, permettez-moi, en notre nom à tous, de féliciter le nouveau lauréat du prix Nobel de physique, Alain Aspect, directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), professeur de l’Université de Paris-Saclay et professeur à l’École polytechnique. Ce prix, partagé avec deux collègues chercheurs américain et autrichien, récompense leurs travaux novateurs en physique quantique, qualifiés de « seconde révolution quantique ». Cette distinction est une immense fierté pour la recherche française et une nouvelle preuve de sa très grande qualité. Nous avons la responsabilité de veiller à garder des talents de cette envergure dans notre pays et à en faire éclore de nouveaux.

Un mois après la rentrée universitaire, il me semblait important que notre commission puisse échanger avec le président de France Universités – nouvelle dénomination de la Conférence des présidents d’université (CPU) –, association qui fédère les dirigeants exécutifs des universités et des établissements d’enseignement supérieur.

Monsieur le président, c’est la première fois que vous vous exprimez devant notre commission ; je vous souhaite donc la bienvenue. Professeur de pneumologie, vous avez dirigé l’Université de Bordeaux de 2014 à 2022 et avez été élu à la tête de France Universités en décembre 2020.

La rentrée universitaire 2022 est la première de la nouvelle ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche, Sylvie Retailleau, que nous avons reçue en juillet dernier. Les dossiers qu’elle a à traiter ne manquent pas ; je mentionnerai les principaux, sur lesquels nous sommes intéressés par votre analyse, en vue notamment de l’examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

S’agissant des établissements, cette rentrée est évidemment marquée par l’envolée des prix de l’énergie. Une polémique est née de la décision de l’Université de Strasbourg de fermer ses portes deux semaines supplémentaires cet hiver pour faire face à la crise énergétique. La ministre a réagi en affirmant que si tous les établissements d’enseignement supérieur devaient « réfléchir à un plan de sobriété », il ne fallait « surtout pas » que cela se fasse « aux dépens des étudiants ». Comment concilier ces deux objectifs ? Comptez-vous sur une compensation de l’État ? À ce stade, rien ne semble prévu dans les crédits du prochain PLF...

Ceci m’amène à la question des moyens. L’ambition de la ministre est de privilégier une planification pluriannuelle pour donner plus de visibilité aux établissements. Cette démarche doit se traduire, dès 2023, par la signature de premiers contrats pluriannuels d’objectifs, de moyens et de performance (COMP), destinés à responsabiliser davantage tous les acteurs. Ce nouvel outil contractuel est-il, selon vous, de nature à renforcer l’autonomie des universités ? Doit-il s’appliquer à toutes, quelle que soit leur taille ?

J’en viens maintenant aux étudiants. La ministre entend mettre l’accent sur le premier cycle, en travaillant notamment avec son collègue de l’éducation nationale sur le continuum bac –3/bac +3, cher à notre commission. Quelles voies d’amélioration identifiez-vous sur ce sujet ?

La ministre a également annoncé, il y a quelques semaines, l’ouverture en 2023 d’une nouvelle plateforme numérique qui doit faciliter l’affectation des étudiants en master,

avec pour objectif de résorber les tensions entre l'offre et la demande à l'université. Qu'en attendez-vous ?

Enfin, une concertation sur la vie étudiante doit débiter ce mois-ci avec les acteurs des territoires, les établissements et les étudiants pour traiter de sujets aussi cruciaux que les bourses, la santé mentale, le logement, la restauration, l'accès au sport et à la culture... Comment abordez-vous cet exercice ?

M. Manuel Tunon de Lara, président de France Universités. – Je vous remercie chaleureusement de votre invitation. C'est un honneur de m'exprimer devant vous pour la première fois. Votre commission a enrichi le débat sur l'université, grâce à l'expertise des différents rapporteurs.

France Universités représente 120 établissements dont 73 universités, 2 millions d'étudiants, 200 000 collaborateurs dont 55 000 enseignants-chercheurs et 3 000 laboratoires de recherche publique. Elle concentre la plus grande partie des forces de l'enseignement supérieur et de la recherche de notre pays.

Je saisis l'occasion pour féliciter, à mon tour, Alain Aspect, professeur à l'Université Paris-Saclay, à l'Institut d'Optique et à Polytechnique, pour l'obtention du prix Nobel de physique. Le combat de France Universités est bien de garder la France au rang des grands pays scientifiques, en maintenant les conditions de l'éclosion d'un prix Nobel.

Nous nous réjouissons de cette rentrée sans le spectre de fermetures liées à la Covid. Nos 1 700 000 étudiants sont dans nos murs.

En dix ans, les universités ont vu leurs effectifs étudiants s'accroître de près de 20 %. Cette croissance va se poursuivre, sans compter l'accueil d'étudiants étrangers. Cependant, notre pays ne l'a pas suffisamment anticipée, alors que l'université est une pierre angulaire de l'éducation et du développement économique et social. La formation délivrée à l'université, adossée à la recherche dès le premier cycle, est essentielle pour développer l'esprit critique et la rigueur, pour résoudre les problèmes complexes, à l'aune des crises et des défis mondiaux.

L'université française s'est beaucoup transformée. Elle s'est rapprochée du monde professionnel. Les formations préparent aux métiers de demain, en lien avec les transitions, selon les besoins des territoires. Cette professionnalisation doit être accélérée.

Cette année, il y a eu 936 000 candidats sur Parcoursup, dont 620 000 lycéens, 186 000 étudiants en réorientation et 95 000 en reprise d'études. Quelque 87 % de ces candidats ont reçu une proposition. Ce taux monte à 93 % pour les lycéens.

Pour nous, Parcoursup fonctionne efficacement. Cette plateforme prend tout de même en compte 12 millions de vœux. Néanmoins, elle doit continuer à évoluer et être évaluée. N'oublions pas que l'intervention humaine y est omniprésente, qu'il s'agisse des commissions pédagogiques pour l'examen des candidatures, de l'accompagnement par les professeurs dans les lycées, des équipes réunies par les rectorats pour les commissions d'accès à l'enseignement supérieur (CAES).

Je veux aussi saluer le choix de plus de 200 000 candidats d'aller vers l'apprentissage. L'apprentissage est une voie qui permet à la fois d'accentuer la démocratisation de l'enseignement supérieur, avec un taux d'insertion professionnelle quatre

à cinq fois supérieur aux formations sans alternance. L'apprentissage rapproche entreprises et universités. Il convient donc de garantir ce type de formation, tout en étant vigilant à l'égard des effets d'aubaine de certaines formations non universitaires.

La sobriété est l'un des défis de la rentrée. Le Gouvernement doit présenter son plan général. Les établissements d'enseignement supérieur peaufinent le leur. Ils feront leur part de l'effort, pour atteindre 10 % de baisse de consommation d'ici à 2024. Ce sera peut-être une autre affaire de descendre à -40 % d'ici à 2030...

Il ne faut pas confondre baisse de consommation, qui suppose un changement des structures, et surcoûts liés aux prix de l'énergie, auxquels nous sommes immédiatement confrontés.

S'agissant des structures, il importe d'anticiper les interventions lourdes sur le bâti, avec une trajectoire de réduction des consommations et de lutte contre les passoires énergétiques. Pour ce faire, un recensement est nécessaire, tout comme des indicateurs de consommation.

S'agissant des usages, il n'est pas question de reporter la charge sur les étudiants, le personnel et les familles. Nous ne renverrons pas les étudiants vers l'enseignement à distance. L'écoresponsabilité suppose d'accompagner de nouveaux comportements et non de pénaliser les étudiants en dégradant le niveau de formation proposé. Mesdames, messieurs les sénateurs, sans votre aide et celle de l'État, il sera difficile d'atteindre la baisse de 40 % de la consommation d'énergie en 2030.

Je voudrais maintenant vous faire part de quelques motifs de satisfaction. Notons d'abord le retour des étudiants étrangers, qui étaient 400 000 en 2020-2021. France Universités avait proposé en début d'année de faire de la France le premier pays d'accueil des étudiants étrangers de l'Union européenne.

Ensuite, nous nous félicitons de la réforme des bourses engagée par la ministre Sylvie Retailleau. Si nous avons salué, au début de l'été, les mesures d'accompagnement des étudiants, nous voulons rappeler qu'il faut une réforme structurelle des bourses et de la vie étudiante au niveau territorial. Saisissons cette opportunité dès aujourd'hui !

J'en viens aux perspectives. Nous tenons absolument à consolider les liens entre école et société. Le Président de la République a évoqué récemment la formation des professeurs du premier degré. Il n'est pas question de sortir la formation des professeurs des écoles de l'université. La double dimension scientifique et professionnalisante est notre savoir-faire. Médecin, j'ai été formé à l'hôpital et à l'université.

S'agissant du budget, au-delà des enjeux que France Universités a coutume de vous soumettre, les universités françaises ont de fortes inquiétudes sur le financement de l'enseignement supérieur. Si nous nous réjouissons de la compensation de la hausse du point d'indice pour 2023, il n'est pas compensé pour 2022 ; or cela représente 250 millions d'euros à la charge des établissements. Le personnel des universités est composé de fonctionnaires d'État. Pourtant, ils ne bénéficient pas automatiquement des revalorisations prévues pour les fonctionnaires. C'est unique en France !

Les universités, de surcroît, subissent les effets de la crise énergétique. Nous estimons à 100 millions d'euros le surcoût de l'énergie en 2022, non compensé. Les

universités devraient prélever dans leur fonds de roulement, mais elles n'ont pas toujours cet argent. En 2023, les coûts seront multipliés par quatre ou cinq, et la compensation n'est, là encore, pas prévue. Rappelons que le bâti universitaire représente 18 millions de mètres carrés, soit 20 % du patrimoine immobilier de l'État, avec une grande part de passoires énergétiques.

L'université accueille des étudiants, mais héberge aussi la quasi-totalité de la recherche publique. Beaucoup d'équipements sont branchés en permanence. Nombre d'infrastructures prennent une part prépondérante dans la dépense d'énergie, mais sont fondamentales pour notre recherche.

Le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, a récemment promis de trouver des moyens pour compenser les surcoûts et déclaré que la France n'était pas une puissance de cinquième ordre. Nous ne pouvons pas accepter que ces surcoûts affectent nos étudiants et la recherche publique.

Je conclurai en abordant quelques enjeux de ce nouveau quinquennat, comme la loi de programmation de la recherche (LPR). Nous étions très favorables à une telle loi. Nous pensions cependant qu'une période de dix ans était trop longue et préférons sept ans. Il faut peut-être saisir l'opportunité de la clause de revoyure de 2023 pour raccourcir la durée initiale.

Ensuite, il faut massivement investir dans la recherche fondamentale. C'est de là que viennent les progrès techniques et l'innovation. Celle-ci ne vient pas d'une commande sur tel ou tel objet mais est issue d'un écosystème de recherche fondamentale.

Nous veillons à repenser les formations pour les adapter aux métiers de demain, qu'il s'agisse de compétences techniques et scientifiques ou de *soft skills*.

Sur les transitions écologiques et sociétales, la jeunesse nous oblige à une forme d'exemplarité. Vous entendez les étudiants qui s'expriment.

D'autres enjeux sont très importants, comme la réorganisation de la recherche, ou l'avenir de la recherche en santé, mais je les aborderai sans doute en répondant à vos questions.

M. Laurent Lafon, président. – Sur le raccourcissement de la durée de la LPR, vous prêchez des convaincus !

M. Stéphane Piednoir. – Mes questions porteront sur le budget, notamment la compensation du point d'indice, envisagée uniquement pour l'année 2023, laissant une demi-année 2022 non compensée. Une enveloppe de 370 millions d'euros a été prévue pour 2023. Il semble qu'il y ait un manque à compenser d'environ la moitié pour les universités. À combien l'évaluez-vous exactement ?

Je ne doute pas que les prix de l'énergie seront au cœur des questions de mes collègues. Il est prévu de compenser les surcoûts en fonction des « capacités de trésorerie », selon les mots de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche qui ont fait grincer des dents. La fermeture de l'université de Strasbourg pendant quinze jours supplémentaires constitue une alerte. Faut-il regarder au cas par cas la situation de chaque université ? Durant la période de confinement, certains estiment que les universités ont réalisé des économies, et qu'elles disposent ainsi d'un fonds de roulement pour faire face aux

surcoûts, estimés à 100 millions d'euros pour 2022. Les prix de l'énergie sont instables, mais disposez-vous d'une estimation de ces surcoûts pour 2023 ?

Vous avez beaucoup insisté sur la sobriété. La rénovation thermique des bâtiments représente évidemment un souci permanent pour les universités, qui disposent de 18 millions de mètres carrés de bâti. Cependant, ni les ministres, ni le Président de la République ne peuvent décider de porter la température d'ébullition de l'eau à 80 degrés ! Et les laboratoires ne peuvent pas réduire certaines charges constantes. Comment la circulaire sur les plans de sobriété énergétique dans l'ESR a-t-elle été reçue par les universités ? Quels sont les délais envisagés, sachant que le Gouvernement va, semble-t-il, présenter un plan d'ensemble demain ?

Concernant les COMP, que répondez-vous aux inquiétudes émises au sujet d'une éventuelle perte d'autonomie des universités ? Liée à des dotations et à des crédits nationaux, cette dernière est toute relative. La méthode retenue, celle d'une contrepartie des évaluations *a posteriori*, vous convient-elle ?

Quels leviers sont-ils envisagés pour la réforme des bourses ? Vous avez avancé des considérations territoriales, mais le chantier est vaste. Faut-il intégrer des paramètres territoriaux dans le calcul des bourses de l'enseignement supérieur ?

Mme Laure Darcos. – Comme le rappelait le président Lafon, vous connaissez le combat mené au Sénat pour ramener la LPR à sept ans. La ministre, qui entend simplifier sa mise en œuvre pour les établissements, nous a reçus, le président, Stéphane Piednoir et moi-même, lors de la remise de notre rapport d'information sur l'application de la loi. Quelles améliorations sont souhaitées et quelles échéances sont envisagées ? Nous attendons tous la clause de revoyure en 2023, mais certains points pourraient être rectifiés dès maintenant.

Concernant l'organisation du secteur de la recherche, la ministre a déclaré devant nous en juillet dernier vouloir donner « un rôle clair et articulé à chacun, avec des politiques fortes d'universités ». Lors du débat sur la LPR, cela constituait en effet une forte attente de votre part. Comment mieux répartir les missions entre les organismes de recherche et les universités ? Dans quel sens devrait évoluer le fonctionnement des unités mixtes de recherche (UMR) ?

Le triptyque « formation, recherche, innovation » se joue aussi à l'échelle européenne. Comment mieux accompagner nos universités dans leurs politiques d'alliance avec d'autres universités européennes ?

Enfin, le projet de loi de finances pour 2023 tient-il ses promesses par rapport à la programmation prévue par la LPR ? Pourriez-vous revenir en quelques minutes sur le préciput, dont nous avons défendu, à vos côtés, une meilleure répartition ?

M. Manuel Tunon de Lara. – Concernant les questions financières et budgétaires, nous estimons qu'en 2022 la revalorisation du point d'indice représentera un coût de 250 millions d'euros. Les budgets sont en cours de préparation, et nous affinons cette estimation. Elle implique de faire appel aux trésoreries et aux fonds de roulement au cas par cas, car les situations des universités sont très différentes.

Trois composantes constituent le fonds de roulement des universités. Tout d'abord, une réserve de précaution de quinze jours de fonctionnement – cela peut représenter

plus de 1,3 million d'euros pour une grosse université, contre quelques centaines de milliers d'euros pour une petite. Ensuite, une partie du fonds de roulement est déjà fléchée et engagée dans certaines directions. L'argent des programmes d'investissements d'avenir (PIA) figure dans la trésorerie, mais il s'agit d'un emprunt national extrabudgétaire : on ne va pas payer les factures de gaz sur ces fonds fléchés pour le développement des universités. Enfin, la troisième composante recouvre ce que l'université peut investir, une fois que le budget est à l'équilibre. Une fois réalisée, une marge rejoint le fonds de roulement, et au bout de plusieurs années, ces fonds peuvent permettre d'amorcer des actions.

Nous en avons discuté avec la ministre : toutes les universités sont prêtes à se remonter les manches pour faire face à cette situation d'exception. L'effort est national, et les universités sont des opérateurs de l'État. Mais il faut réfléchir et rester prudent : certains projets de développement ont trait à des économies d'énergie, comme des investissements sur la sobriété, les panneaux solaires ou la rénovation thermique, par exemple. Il ne faut pas que le serpent se morde la queue ou que les bons élèves soient punis. Il faut regarder les situations au cas par cas, mais cela est compliqué.

Le surcoût pour 2023 est difficilement estimable, car tous les établissements ne sont pas passés par la direction des achats de l'État. Les estimations varient entre 50 % et 500 % d'augmentation, à rapporter aux 100 millions de surcoûts de 2022. Il faut rester prudents sur les chiffres. Les discussions avec la ministre doivent partir d'une estimation socle. Avec la direction des achats, nous regardons comment les établissements se sont engagés vis-à-vis de leurs fournisseurs d'énergie, et nous voyons comment nous projeter. Mais l'estimation reste cependant difficile, comme pour tous les acteurs du pays.

Les universités comprennent l'élaboration de plans de sobriété, mais celles qui connaissent le plus de difficultés ressentent une forme d'angoisse en vue de la finalisation des budgets, et redoutent une forme de fongibilité entre les surcoûts énergétiques et les enseignements ou les recrutements.

France Universités est favorable aux COMP, qui ne vont pas à l'encontre de l'autonomie, mais clarifient les engagements de part et d'autre, à la condition qu'ils soient pluriannuels et que l'évaluation change. Aujourd'hui, le dialogue stratégique ne porte que sur une petite partie du budget des universités. J'ai été président de l'université de Bordeaux, et le dialogue stratégique portait sur 300 000 euros, alors que le budget est de 610 millions d'euros.

Disposer d'un plan pluriannuel dans lequel l'université s'engage par des actions concernant le tissu de recherche et l'ancrage dans le territoire, c'est en définitive disposer d'une autonomie dans de bonnes conditions. Il faut cependant avoir une visibilité pluriannuelle, car la temporalité annuelle est insuffisante pour une feuille de route stratégique. Il faut aussi une évaluation adaptée : une fois l'objectif défini *a priori*, il faut voir *a posteriori* s'il a été atteint pour convenir de la suite de la stratégie et de l'adéquation des moyens. C'est à cela que correspond la performance.

Chaque université a son projet stratégique, tout en restant un opérateur de l'État, qui regarde l'accès à l'enseignement supérieur, le tissu économique, l'innovation et la relation avec les entreprises, ou les ambitions de la recherche. Les universités voudraient que des dialogues constructifs mettent en place ces feuilles de route.

Les universités sont capables d'assumer ces différences, à condition que les choses soient transparentes. Nous n'avons pas aujourd'hui de système valable d'allocation des

moyens – il ressemble plutôt à des vases communicants. Ces stratégies doivent être transparentes : il semble sain de savoir qui est financé, comment, et selon quels objectifs.

Vous avez également évoqué le sujet des bourses. Une concertation sur la vie étudiante aura lieu très prochainement. Il faut revoir l'ensemble du système au niveau national. France Universités avait proposé d'aller plus loin pour les étudiants qui cohabitent et se retrouvent en difficulté. Une grande partie des bourses est de faible valeur : prenez ces chiffres avec précaution, mais sur les 700 000 ou 800 000 boursiers, entre 300 000 et 400 000 touchent une bourse inférieure à 200 euros. En ouvrant ce dossier, on aborde celui de la fiscalité des parents et du foyer fiscal. Cela représente un coût indéniable, et il est difficile de passer d'un système à un autre, mais il faut une réflexion responsable sur ce point, comme elle est menée dans de nombreux pays.

Vous avez également évoqué la dimension locale de ces bourses. Les universités ont un ancrage territorial important. La vie étudiante se fait dans les universités, et doit être pensée dans les territoires. La construction doit être adaptée au cas par cas. Certains sujets majeurs, comme le logement, ne sont pas des données homogènes nationalement. Des régions se sont déjà engagées : en Nouvelle-Aquitaine, des engagements très forts pour le logement ont été pris par le président Alain Rousset. Il faut considérer cette différence territoriale, et peut-être l'étendre au-delà des bourses à l'accompagnement de la vie étudiante, de la santé, du sport, du partage des infrastructures, en travaillant avec l'ensemble des mairies et des services qui agissent en direction des étudiants. La dimension territoriale est majeure pour la vie étudiante.

Concernant la simplification de la LPR, notre pays a du mal avec l'autonomie des universités, car on peine à comprendre qu'un opérateur de l'État puisse être autonome. Lorsqu'on décline une loi, on indique comment arriver à l'autonomie. Mais déterminer les modalités de création des chaires de professeur junior, ce n'est pas l'autonomie ! Comme pour les COMP, il faut établir un plan pluriannuel, attribuer une dotation pour la création de chaires de professeur junior, puis laisser les universités les mettre en œuvre, avant de revenir trois ans plus tard pour évaluer. Il faut une simplification, une approche pluriannuelle concernant les chaires de professeur junior ou le recrutement de professeurs de première classe. Si l'on veut attirer d'autres Alain Aspect, si je puis dire, il faut changer le système... Cela concerne également la question des indemnités des personnels enseignants et chercheurs : des restrictions très fortes existaient, et il n'était pas possible de cumuler différents types d'indemnités. Mais si l'on demande à un ancien chercheur, vice-président d'une université, de continuer à faire 190 heures de cours - car on ne peut créer une décharge -, on ne pourra recruter personne dans les équipes dirigeantes ! Ces différents points sont pris en compte par l'équipe de Sylvie Retailleau. Nos derniers échanges avec la direction générale des ressources humaines du ministère montrent que cela avance dans le sens d'une simplification, pour davantage d'autonomie des universités.

La ministre a dit qu'il fallait clarifier le rôle de chacun. Notre pays a l'ambition d'être une grande nation scientifique et démocratique, et se trouve dans un environnement extrêmement concurrentiel. Les missions stratégiques doivent être communes et définies par l'État. La crise du Covid, le vieillissement, les problèmes énergétiques : si demain un nouveau problème survient, le Gouvernement et les parlementaires s'appuieront sur les compétences scientifiques ; cela relève de la stratégie. Une autre mission est celle des moyens et de la programmation : les universités organisent le financement de la recherche au regard des besoins stratégiques définis nationalement. Une troisième mission est remplie par les laboratoires et les opérateurs.

Aujourd'hui, ces trois missions sont mélangées, et le système est trop complexe. On parle toujours du CNRS, mais il y a des dizaines d'organismes de recherche, comme l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) devenu université Gustave Eiffel, qui ne peuvent pas être abordés de la même manière : une solution unilatérale est difficile.

Les universités sont des opérateurs de recherche, qui mènent leurs projets indissociablement des organismes et de leurs chercheurs. Les organismes de recherche sont déjà des agences de moyens. Les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) sont pilotés par eux. L'Inserm suit toujours les recommandations d'un rapport de 2007, privilégiant le financement de recherches sur le cancer, le sida ou les hépatites. Il faut améliorer cela.

Pour répondre de manière pragmatique, il est important que l'État ne mette pas en compétition les organismes de recherche et les universités, comme vous l'avez indiqué dans votre rapport. Il est désastreux de devoir passer son temps à être en compétition, concernant, par exemple, la propriété intellectuelle, et le pays ne peut pas se le permettre. Il y a aussi un problème de gestion, comme vous l'avez évoqué à propos des UMR : il y a une sorte de mutualisation, au sein des universités, des fonctions supports. Lorsque j'en étais président, l'université de Bordeaux comportait, dans sa direction de la recherche, diverses délégations, du CNRS, de l'Inserm, de l'Inrae... On pourrait nous dire que, certes, c'est coûteux, mais que tout fonctionne du point de vue scientifique dans notre pays, que nous rayonnons, et que nous pouvons nous le permettre... Mais ce n'est pas vrai : la position de la France décline, la compétition est plus forte, et nous ne pouvons pas nous le permettre du point de vue financier. Il est essentiel, pour le quinquennat à venir, de mener un travail de hiérarchisation, de mutualisation et de clarification, permettant de déterminer qui fait quoi.

Vous avez parlé des alliances européennes. Ce sont de très bons projets. On a souvent regretté que les universités françaises soient en retrait par rapport aux politiques européennes. Mais la donne est en train de changer, en particulier avec les alliances universitaires.

Les sujets évoqués, concernant l'autonomie des universités, le rôle des organismes de recherche, la vie étudiante, nous permettent d'atteindre les standards européens. Ces dossiers doivent être soutenus et promus. Mais les réseaux européens peuvent aussi être utilisés pour permettre aux universités françaises de se caler sur les meilleures pratiques.

La pression exercée par la communauté des étudiants européens est aussi très importante, par exemple dans le domaine des transitions. La question du diplôme européen se pose également, et nous devons composer avec les équilibres politiques : le Brexit est un facteur de déstabilisation. Le trio Royaume-Uni/France/Allemagne, qui emportait un certain nombre de décisions, est devenu un simple duo France/Allemagne, moins puissant. L'Allemagne investit beaucoup plus que nous dans la recherche. Le Royaume-Uni se tourne maintenant vers les États-Unis et l'Australie. L'Association des universités européennes (EUA), qui compte 800 établissements membres, joue un rôle très important.

Le refinancement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et la reventilation des crédits sur le préciput sont très positifs.

M. Jean Hingray. – Vous disiez en introduction qu’il fallait repenser les formations d’aujourd’hui pour envisager l’avenir, que l’apprentissage permettait aux étudiants de trouver quatre ou cinq fois plus facilement du travail et que les effectifs à l’université continueraient à augmenter.

Pour réduire l’ensemble des coûts nouveaux, humains et immobiliers par exemple, que pensez-vous de la sélection à l’entrée de l’université ?

M. Yan Chantrel. – De très nombreux étudiants n’ont pas de place en master : ils voient leurs aspirations s’effondrer et ils perdent leur statut étudiant. Ils en viennent à s’inscrire à Pôle emploi ; et pour ceux qui obtiennent une place *in extremis*, c’est la panique pour trouver un logement et faire les démarches administratives. Or poursuivre ses études est un droit.

Depuis la réforme qui instaure la sélection à l’entrée en master, des milliers d’étudiants doivent arrêter leurs études, ce qu’ils vivent comme une profonde injustice, à juste titre. La ministre a annoncé la création d’une énième plateforme, censée régler les problèmes. Avez-vous été associé à cette démarche, et comment cette plateforme pourra-t-elle régler la question sans création de places en master 1 ? Quels sont les moyens nécessaires pour créer de nouvelles places ? Pouvez-vous garantir que ce sont les commissions pédagogiques qui vont gérer les admissions, et non des algorithmes ?

On propose une réforme en médecine, pour envoyer des étudiants en médecine générale, lors de la quatrième année d’études, dans les territoires ruraux : que pensez-vous de cette idée, alors que se pose la question des maîtres de stage mobilisables. Des négociations ont été annoncées. La concertation est-elle réelle ?

M. Pierre Ouzoulias. – Les organismes de recherche sont très divers. Le prix Nobel de médecine 2022 a été attribué au suédois Svante Pääbo : il est issu de l’institut Max-Planck, association à but non lucratif qui regroupe 80 instituts.

Je tiens moi aussi à féliciter Alain Aspect pour son prix Nobel de physique. Il est originaire de Gascogne. Aujourd’hui, un lycéen de l’établissement Bernard Palissy d’Agen - comme celui qu’il fut - pourrait-il accéder aussi facilement à ce niveau d’excellence ? Je n’en suis pas si sûr.

Alain Aspect est ancien élève de l’École normale supérieure de Cachan, il a enseigné à l’École polytechnique et au Collège de France et a exercé au CNRS : il est possible de passer d’un organisme à l’autre et de mener des recherches à long terme. Son parcours est emblématique de l’excellence française et de la possibilité de passer d’une institution à l’autre.

Il a dit : « J’avais plein de temps ! », du temps pour mener une recherche risquée, sans passer son temps à évaluer et rendre des avis ; le temps des enseignants-chercheurs est complètement phagocyté par une administration bureaucratique. L’administration de l’URSS des années 1950 semble bien légère en comparaison. Il faut enfin faire confiance aux chercheurs, et surtout ne pas gaspiller leur temps.

Nous nous sommes interrogés sur le sens de l’évaluation. Un grand chantier de simplification réglementaire doit être mené, sans quoi nous perdrons nos chercheurs, qui

restent en France – vous le savez – non pour les rémunérations, mais pour l’environnement de recherche.

M. Max Brisson. – La région d’Île-de-France a annoncé, le 26 septembre dernier, qu’elle souhaitait prendre la compétence « Vie étudiante ». Ne faudrait-il pas au minimum optimiser les services des centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et des universités pour la gestion du parc immobilier et la restauration ? Ce transfert de la compétence « Vie étudiante » vers les régions est-il envisageable ?

Les nouveaux instituts nationaux supérieurs du professorat et de l’éducation (Inspé), qui dépendent des universités, doivent jouer un rôle essentiel dans la formation des enseignants ; ils proposent une formation initiale plus approfondie et une professionnalisation plus précoce. Comment expliquez-vous que, trois ans après le vote de la loi, nous en soyons là ? Les concours de l’enseignement ont lieu en master 2 : est-ce une raison de la baisse du nombre de candidats aux concours ? Le phénomène est-il conjoncturel ou structurel ? Les étudiants ne sont-ils pas tentés de passer par la voie contractuelle, au détriment de leur formation au sein des Inspé ? Les orientations initiales ne sont-elles pas malmenées par les faits ?

Mme Monique de Marco. – En dix ans, la France a perdu 10 000 inscrits en doctorat. Un quart des doctorants n’a pas accès à des financements dès la première année. Les conditions de vie et de recherche se dégradent. La Fédération des associations générales étudiantes (Fage) fait des propositions : il faudrait une revalorisation des salaires, y compris pour les heures supplémentaires d’enseignement, payées en dessous du Smic, un contrat doctoral automatique pour tous les doctorants et un accès efficace aux aides sociales. Que pensez-vous de ces propositions ?

M. Bernard Fialaire. – Les centres hospitaliers universitaires (CHU) rassemblent enseignement, soin et recherche. La Cour des comptes a publié un rapport sur leur situation. Que pensez-vous de l’avenir de ces structures ?

Je souhaite revenir sur les officines privées qui accompagnent les étudiants en première année de médecine. Cette année, malgré l’ouverture du *numerus clausus*, elles sont toujours aussi florissantes. Parallèlement, des universités, comme celle de Lyon par exemple, essaie d’accompagner les étudiants en interne, sous forme de tutorat.

En ce qui concerne les classes préparatoires aux grandes écoles, 9 des 10 meilleures khâgnes sont publiques, tandis que sur les 10 écoles de commerce en tête du classement, 7 sont privées. Qu’en pensez-vous ?

M. Julien Bargeton. – L’ANR doit consacrer 1 % de son budget à la culture scientifique, pour la diffuser et la faire connaître au plus grand nombre. Comment cet argent est-il utilisé ? Sur le changement climatique, par exemple, il est nécessaire d’approfondir cette culture générale scientifique. Quelles sont les perspectives en la matière ?

Mme Céline Brulin. – La fin du *numerus clausus* n’est pas allée de pair avec l’augmentation des capacités de formation en médecine et en santé. De plus, la réforme des études en santé a été gérée de manière un peu chaotique. Des jeunes qui voulaient devenir médecins ont été empêchés, alors que les déserts médicaux avancent de manière très inquiétante.

France Universités a-t-elle des exigences en la matière ? Conduisez-vous un travail avec les agences régionales de santé (ARS) pour définir les besoins du terrain, afin de former des médecins là où ils manquent ?

Mme Annick Billon. – Vous nous dites que les effectifs d'étudiants augmentent de 20 % dans les universités : quelle est la répartition sur le territoire ?

La jeunesse a été malmenée par la pandémie. Renoncements et abandons sont nombreux. La fermeture de certaines universités cet hiver mettrait encore à mal les étudiants, en les isolant. La crise du logement étudiant est très importante. La détresse est grande. Il faut un plan d'urgence. Les étudiants se retrouvent dans des situations de très grande précarité.

Que pensez-vous de la réforme du lycée, quatre ans après ?

Enfin, concernant les études de médecine, avez-vous des propositions à nous faire pour former des médecins généralistes, et pas seulement des techniciens qui ne connaissent que l'hôpital public et se désintéressent de la médecine générale ?

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – J'ai interrogé les ministres de l'enseignement supérieur successifs sur les masters, je n'ai obtenu aucune réponse concrète. La réforme des masters a généré un imbroglio délétère – voyez le hashtag @Sans_Master_. Comment expliquer qu'aucune solution ne soit proposée à des étudiants qui postulent à des dizaines de masters, sans succès ?

En Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), 10 000 postes étaient toujours vacants dans le secteur du tourisme au début de l'été. Pourtant, l'Université de Nice développe des formations transdisciplinaires. Faut-il développer des licences professionnelles et l'apprentissage ? Dans tous les cas, l'image du secteur doit être redorée, car l'on constate un tassement des inscriptions aux formations.

M. Jacques Groperrin. – Je vous interpelle sur votre propos liminaire sur la position de la France dans le domaine de la recherche : la communauté d'universités et établissements (Comue) de Bourgogne-Franche-Comté a explosé, avec l'université de Bourgogne, qui fête ses 300 ans, et celle de Franche-Comté, qui en sera à son 600^e anniversaire en 2023. Comment ferez-vous pour que ces universités travaillent ensemble, alors qu'avec les volontés de regroupement et de mises en commun certains financements risquent de disparaître ?

Ensuite, vous avez mentionné les passoires énergétiques. Y aura-t-il une accélération de la dévolution des universités afin de résoudre leurs difficultés ?

Enfin, quelle est la place du sport à l'université ? La fédération du sport universitaire n'a que peu de moyens et supprime parfois ses antennes dans certaines régions.

Mme Laurence Garnier. – J'ai trouvé sur votre site internet un guide de la laïcité élaboré par la CPU datant de 2015. Alors que le sujet prend de l'importance dans la société, les outils, notamment législatifs, dont vous disposez sont-ils suffisants ?

M. Olivier Paccaud. – Sur la liberté académique, l'an dernier a eu lieu une polémique autour de la notion d'islamogauchisme. L'ancienne ministre avait alors diligenté une enquête *via* le CNRS. En réaction, France Universités avait publié un communiqué de presse acide déplorant la confusion entre liberté académique et militantisme.

Afin de prévenir de nouvelles polémiques, l'institution universitaire ne devrait-elle pas être plus exigeante sur les atteintes politiques à l'intégrité scientifique et ne faudrait-il pas clarifier la notion de liberté académique, qui relève principalement de la tolérance ? Sa confusion avec la liberté d'expression n'expose-t-elle pas l'enseignement et la recherche à des dérives idéologiques ?

Mme Sylvie Robert. – Je voudrais revenir sur Parcoursup. Lors de son audition, la ministre ne s'est pas dite opposée à son évolution. Quel est votre point de vue ?

Mme Marie-Pierre Monier. – Les études de médecine sont une préoccupation en ruralité, comme le montre le rapport d'information récent sur les femmes et les ruralités que j'ai présenté avec Annick Billon.

Le nombre d'étudiants étrangers en France a bondi de 8 % cette année, mais la hausse se concentre sur les écoles de commerce, qui ont vu les effectifs croître de 18 %, plutôt que sur les universités, à +6 %. Ce décalage est-il lié à la hausse des frais pour les étudiants extra-européens actée en 2019 ?

M. Manuel Tunon de Lara. – Ces questions démontrent votre intérêt pour ces sujets et je vous en remercie.

La sélection ne réduira pas les coûts, davantage dus à la recherche qu'à l'accueil des étudiants. Une université a en effet trois secteurs d'intervention : l'accueil du public, le tertiaire et les laboratoires, ces derniers captant l'essentiel des charges même pour une université multidisciplinaire de taille moyenne. Ce qui guide la sélection, parce que sélection il y a, c'est la réussite des étudiants.

Monsieur Chantrel, quant à la place des masters et à leur réforme, il y a une hypocrisie à proposer de poursuivre les études tout en opérant une sélection en master. Je rappelle toutefois que le sujet ne se pose pas partout, car le nombre total de places en master est supérieur à celui des étudiants en troisième année de licence. En revanche, il faut un calendrier unique pour l'ensemble des universités pour éviter le télescopage des candidatures, entre des étudiants refusés en master et des universités avec des places vides. Notre plateforme a pour seul objectif de fluidifier les vœux et de faciliter les candidatures. France Universités a été associée et est attentive à ce que cette plateforme ne s'enchevêtre pas avec l'offre de formation des universités. Ce n'est pas un deuxième Parcoursup pour le master.

Au sein de notre architecture « licence-master-doctorat », il n'est pas cohérent que tous les étudiants de licence aillent en master. Ainsi, il faut une vraie sortie post-licence, mais aussi une possibilité de retour en master, avec par exemple une validation des acquis, plutôt qu'une formation trop tubulaire jusqu'au doctorat.

Une commission est en place concernant la quatrième année de médecine générale. Distinguons bien les modifications tendant à hisser la médecine générale au niveau des autres spécialités, et sortons de l'idée selon laquelle la formation médicale, c'est l'hôpital. Le sujet de la désertification est différent : c'est dans les campagnes qu'on a le moins de maîtres de stage et le moins d'encadrants. Par conséquent, agir sur la formation ne mettra pas fin à la désertification, comme le montre la délocalisation de la première année commune aux études de santé (PACES). Nous sommes en train d'examiner le sujet avec les doyens des universités de médecine : si cette quatrième année est mise en œuvre, c'est bien pour que la médecine générale soit un pivot de la santé des Français.

Monsieur Ouzoulias, nous ne voulons pas démanteler les organismes de recherche, dont nous avons évidemment besoin. Notre problème est d'optimiser leur travail combiné à celui des universités pour sortir de la situation que vous dénoncez. Vous posez la question du temps, mais je vous la retourne : les chercheurs français en université se distinguent de leurs collègues étrangers par le manque de temps et d'encadrement en ingénierie. Si nous apportons nos compétences en ingénierie aux organismes de recherche, nous avons plus de chances de leur libérer du temps. Recréons les conditions ayant permis à nos chercheurs comme Alain Aspect d'avoir accompli de grands travaux. Vous avez cité l'institut Max Planck : celui-ci n'a pas l'équivalent d'une UMR ou une gestion partagée avec le Helmholtz et l'université de Berlin.

Avec tout le respect que je lui dois, je suis en désaccord avec notre ancienne ministre : non, la vie étudiante ne doit pas être transférée aux seules régions. Celles-ci ont néanmoins un rôle à jouer car il y a fort à faire, particulièrement en Île-de-France. En tant que président d'université, j'ai connu une relation nouvelle avec les élus de la région et des communes *via* le partage d'un plan stratégique. Ainsi, la dévolution se fait main dans la main avec eux. La vie étudiante et la vie de campus, plutôt que d'être confiées à un acteur unique, appellent chacun à jouer son rôle.

Vous avez évoqué la formation des enseignants : nous en sommes là, car les lois n'ont pas eu les effets attendus. Sur la professionnalisation des professeurs des écoles, pour des raisons financières, les stages ne sont pas au rendez-vous. Le rapport de Bernard Saint-Girons et Monique Ronzeau soulève la question : finalement, France Universités est devenu le seul acteur à appuyer la réforme, car tout le monde s'est défaussé. Des vocations existent : il faut les saisir, même si les listes d'attente à Créteil ou à Versailles ne sont pas les mêmes qu'à Bordeaux... Une nouvelle réforme n'est pas nécessaire, mais il faut articuler des projets adaptés dès la première année de licence.

Un rôle majeur de l'école est d'ailleurs de remettre la science au cœur de l'éducation des jeunes : cela passe par la formation, et où le faire sinon à l'université ? Il faut aussi corriger les orientations : on a un problème de mixité, avec peu de filles en mathématiques par exemple. Beaucoup est déterminé dès l'école.

Madame de Marco, oui, valorisons et finançons mieux le doctorat. La LPR le prévoit, mais n'y suffit pas. Nous devrions être un pays de doctorats, car nous avons de bonnes universités et des organismes excellents. Je regrette d'ailleurs que ceux-ci ne fassent que de la recherche : nous ne pouvons investir dans le vaisseau amiral de la recherche en France qu'est le CNRS sans transferts vers la formation. Beaucoup de Français vont chercher des doctorats à l'étranger... À ce sujet, je précise que, en lien avec les conventions industrielles de formation par la recherche (Cifre) et les conventions de formation par la recherche en administration (Cofra), il existe un projet de financement de 100 doctorats en lien avec l'Institut national du service public (INSP) – nous en avons parlé avec sa directrice, Maryvonne Le Brignonen. Or, il pourrait finalement n'y en avoir plus que 10. Il serait dramatique que, à peine démarrées, les bourses doctorales pour la fonction publique disparaissent...

Vous avez évoqué les CHU, monsieur Fialaire. À mon sens, il va dans le mur et son « U » se détériore du fait de la grande tension exercée sur le système. Il a été créé en 1958 avec une triple mission, qui a été une réussite française, de formation, de clinique et de recherche, mais il est aujourd'hui primordial de repenser son modèle économique. On ne finance pas la recherche et la formation sur une tarification à l'acte déficitaire. Ensuite, les

hospitalo-universitaires sont noyés sous des tâches cliniques. Entre 50 et 60 professeurs de médecine ont démissionné depuis 2018 : c'est une perte d'attractivité inquiétante.

Ensuite, il faut ouvrir les professions de médecine et de santé à la ville et à la société, y compris sur le plan des disciplines : l'avenir de la médecine, c'est aussi le numérique, la physique, etc. Il faut réformer les CHU en ciblant mieux ceux qui se spécialisent dans la recherche et dans l'innovation. Il y a aussi un problème de gouvernance, avec un carcan administratif délétère tel qu'il a été prévu par la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite HPST. Même préoccupation pour les organismes privés : à Bordeaux, la réussite de la première année de médecine était liée au tutorat, gratuit et assuré par les étudiants. La multiplication des officines privées, dont l'efficacité reste à prouver, nous préoccupe.

Oui, les départs vers les établissements privés nous inquiètent. Il conviendrait de clarifier le rôle de ces derniers.

J'en arrive à la culture scientifique, monsieur Bargeton. Le 1 % de l'ANR est une bonne chose. Labelliser les établissements « science avec et pour la société », avec des vice-présidents consacrés à ce sujet, a aussi bien fonctionné. France Universités a un groupe de travail sur ce sujet, anciennement animé par Virginie Dupont et Sylvie Retailleau : je pense que cette dernière aura à cœur de poursuivre dans cette voie. Au-delà des labels, j'attire cependant votre attention sur la culture scientifique à l'école. Des dispositifs comme la main à la pâte, les maisons des sciences...

Mme Laure Darcos. – Et la fête de la science !

M. Manuel Tunon de Lara. – En effet, madame, Darcos, ces dispositifs ont fait preuve de leur efficacité. La science doit revenir au cœur de la formation, assez tôt. France Universités y est attentive et nous allons dresser le bilan de ces actions. Des appels à projets ont aussi eu lieu.

Madame Brulin, sur les déserts médicaux, l'objectif de la réforme était de mettre fin au gâchis humain de la Paces, de diversifier les profils et de ne pas pénaliser ceux issus d'autres disciplines comme les sciences humaines ou le droit. Nous l'avons soutenue en précisant toutefois que cela prendrait plus d'un an, en raison du chevauchement avec l'ancien système et du besoin de collecter les retours d'expérience. De plus, il ne faut pas négliger le corpus commun de santé, qui n'est pas entré dans les usages. Une licence de droit est déjà exigeante, il faut l'adapter si on veut qu'elle débouche sur des études de médecine. On a un sujet similaire avec la pharmacie. On a aussi fait croire que la fin du *numerus clausus* permettrait à tous d'aller en médecine : c'est faux.

Il y aura toujours une forme de sélection pour devenir médecin. Cela n'a rien à voir avec l'adaptation du *numerus clausus* en fonction des situations des régions, à propos de laquelle nous travaillons avec les doyens de médecine.

Il est important que les étudiants puissent se projeter lors de leurs études. Ils sont structurés par les services où ils se rendent : s'ils sont tout le temps à l'hôpital, s'ils ne voient que des services de cardiologie ou de réanimation, il y a peu de chance qu'ils veuillent devenir médecins de campagne. Lors de mes études de médecine, les étudiants voulaient revenir dans leurs régions et leurs villages d'origine, et à la fin de leur cursus, beaucoup retournaient effectivement dans leurs régions. Cela se constate de moins en moins, notamment

en raison d'exigences sociales tout à fait légitimes. Nous pouvons comprendre les causes de la désertification médicale, mais cette désertification touche aussi l'éducation nationale, les transports, ou d'autres services de l'État. Dans les conditions actuelles, il n'est pas possible d'être attractif pour les jeunes générations. Un travail spécifique doit être mené.

J'en reviens à ma réflexion sur la quatrième année d'internat : ce n'est pas uniquement en transformant la formation que nous arriverons à sortir des déserts médicaux. Il faut travailler avec les ARS, à condition que ces dernières partagent le même état d'esprit. Ce problème des zones désertifiées, qui comportent moins de moyens, moins d'encadrement et moins de professeurs en faculté de médecine, doit être traité au niveau national.

Madame Billon, l'augmentation du nombre d'étudiants et leur répartition ne sont pas uniformes. Certaines universités peuvent accepter davantage d'étudiants. Mais j'attire votre attention sur le fait que les tensions existent dans certaines filières, et non dans toutes : les étudiants veulent s'inscrire en santé, en droit, en psychologie ou en sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps), et ces filières sont en tension. Mais si vous voulez faire des études de mathématiques ou de physique, vous pouvez les faire partout en France.

Nous ne reviendrons pas sur les conclusions tirées à la suite de la Covid. Au début, nous avons répondu avec des formations à distance, ce qui nous a avant tout prouvé que la présence est essentielle. De nombreuses transformations pédagogiques ont eu lieu, mais elles ne vont pas dans le sens d'une dématérialisation des enseignements. Par ailleurs, il faut un plan de logement étudiant en accord avec les régions : la dévolution du patrimoine immobilier n'est pas la seule solution.

Il est peut-être trop tôt pour comprendre les impacts de Parcoursup sur les études au lycée. Il faut suivre, en transparence, l'évolution des spécialités et l'attribution des places. S'il y a 4 000 demandes pour 180 postes en psychologie, tout le monde ne peut avoir de place. En revanche, tout le monde a le droit de savoir sur quelles bases et selon quels critères les étudiants sont choisis.

Madame Borchio Fontimp, vous avez évoqué la crise des masters. Si certains étudiants n'ont pas de place pour aller en master, c'est parce qu'ils veulent tous le même. Je rappelle qu'il y a plus de places en master qu'en licence. Par exemple, on ne peut pas ouvrir de nouvelles places dans les masters de droit international jusqu'à saturer la demande.

Le sujet est lié à votre deuxième question, où vous abordez le sujet des formations en tourisme, en prescrivant un besoin aux étudiants. Mais vous faites correspondre les besoins de l'économie et de la société aux vœux des étudiants. Par ailleurs, cette demande concerne un bac+3, et non un master.

Je prêche pour le plus de transparence possible : les étudiants doivent connaître les critères de sélection.

Les étudiants veulent tous le même master ; or les masters doivent rester sélectifs. Nous ne pouvons pas prendre toutes les candidatures ; il faut aussi prendre en compte les besoins du monde du travail.

La situation en Bourgogne-Franche-Comté nous chagrine, nous souhaiterions une meilleure collaboration. Il faudrait s'appuyer sur l'évaluation, de manière objective, en faisant fi des postures politiques.

En matière énergétique, la dévolution peut être un moyen pour l'État de se décharger sur les établissements de ses obligations de rénovation. Il faut optimiser notre surface immobilière. Des plans d'économie sont possibles, même sans dévolution.

Le sport à l'université est très important, sous trois formes : le sport dans les études avec la reconnaissance d'unités de valeur, le sport en pratique libre et le sport de compétition universitaire. Les universités sont un vivier de très grands sportifs et de champions olympiques. Certaines universités mutualisent des équipements collectifs. Une approche régionale pourrait être vertueuse.

Madame Garnier, nous avons produit un guide de la laïcité, qui, il est vrai, n'avait pas été réédité depuis 2015, mais qui reparaît cet automne. La réglementation n'est pas la même, vous l'avez dit, dans le secondaire et dans le supérieur, mais il ne faut pas balayer le sujet, même s'il ne concerne que très peu d'établissements. Il faut accompagner les présidents d'université face à cette question.

Monsieur Paccaud, vous avez évoqué l'islamo-gauchisme. La polémique à ce sujet était une mauvaise polémique ; nous avons réagi à l'époque et, si nous devions le faire aujourd'hui, nous réécrivions, je crois, le même communiqué.

En revanche, je vous rejoins sur la notion de liberté académique, qui devrait, d'après nous, être inscrite dans la Constitution, comme cela existe dans d'autres pays.

M. Pierre Ouzoulias. – Excellente idée !

M. Manuel Tunon de Lara. – L'université est le reflet de ce qui se passe dans le pays. Les questions que vous évoquez sont au cœur de la recherche et des discussions actuelles. Dans les universités françaises, aujourd'hui, on parle de l'Iran et des femmes qui déchirent leur voile ! Simplement, fondons-nous sur des principes sains, notamment sur la liberté académique. J'évoquais récemment, lors d'un colloque à Sciences Po, des indicateurs de liberté académique et il se trouve que les universités anglo-saxonnes en la matière ne sont pas bien classées, elles sont plutôt dans les quarante premières que dans les dix premières. Or la France devrait défendre ce principe et en faire un fer de lance.

Madame Robert, je serai bref sur Parcoursup. Il faut avant tout être transparent, afin que les usagers comprennent comment les choix sont faits. Surtout, au-delà de Parcoursup, il faut faire un effort en matière d'orientation, car nous avons un véritable problème en la matière dans le secondaire.

Mme Sylvie Robert. – Je suis d'accord.

M. Manuel Tunon de Lara. – Lorsque j'étais élève de première au lycée Louis-Barthou de Pau, on avait convoqué mes parents pour leur dire que je ne pourrais jamais faire médecine. Les choses ont changé, sans doute, mais on est encore loin de ce qu'il faudrait faire, car, à l'université, il est déjà trop tard pour poser la question de l'orientation. C'est pourquoi je ne sépare pas la question de Parcoursup de celle de l'orientation.

Enfin, vous évoquez, madame Monier, la question du montant des droits et de l'accueil des étudiants étrangers. Presque toutes les universités ont adopté des exonérations, car nombre d'étudiants venant de pays pauvres ne peuvent s'acquitter des droits de scolarité. La génération de ces droits est donc modeste et ce n'est pas cela qui explique la différence avec l'accueil dans les écoles.

Cette différence procède plutôt du type d'accueil. Quand une université accueille un étudiant étranger, Campus France s'en fait l'écho, de même que les ambassades concernées, et l'enjeu est celui de l'attractivité du pays : quelles sont les conditions d'accueil et de logement, notamment ? Ces paramètres conditionnent l'attractivité de la France pour les étudiants étrangers. L'autre type de mobilité consiste, pour un étudiant étranger, à suivre en France une formation précise après un premier diplôme ou dans le cadre d'un parcours international. Cela ressemble plus au fonctionnement des écoles de commerce ou d'ingénieurs, mais cela exige un travail important. L'impact en volume n'est pas le même, mais c'est bien vers cela qu'il faut tendre.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie, nous avons apprécié la précision de vos réponses. Il était important de balayer l'ensemble des sujets. Nous entendrons la ministre dans quelques jours et vos propos sur le projet de loi de finances pour 2023 nous seront utiles dans cette perspective.

La réunion est close à 11 h 40.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 28 septembre 2022****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 11 h 30.***Projet de loi de finances pour 2023, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil**

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons ce matin M. Pierre Moscovici, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes.

En application des dispositions de l'article 61 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) révisée en décembre dernier, le Haut Conseil rend un avis sur les prévisions macroéconomiques, sur lesquelles reposent le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année, ainsi que sur la cohérence de l'article liminaire au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques. Le HCFP se prononce également sur le réalisme – j'insiste sur ce mot, qui a fait l'objet d'une bataille – des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances de l'année.

Cette année voyant la présentation d'un nouveau projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP), destiné à succéder à une trajectoire 2018-2022 fort peu respectée, le Haut Conseil doit également se prononcer sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut (PIB) potentiel sur lesquelles repose cette programmation.

Alors que les hypothèses de croissance s'assombrissent à mesure des effets des tensions internationales, de la crise énergétique, mais aussi de l'inflation et de la remontée des taux d'intérêt, votre éclairage sur la sincérité et la crédibilité de la trajectoire budgétaire présentée, à la fois pour l'année qui vient, mais également pour la période quinquennale qui s'ouvre, sera précieux.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. – Je vous remercie de m'avoir invité devant votre commission, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, afin de vous présenter les principales conclusions de nos deux avis, l'un relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023 et l'autre au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Nous sommes clairement à un moment charnière pour nos finances publiques. Sous les effets de la crise sanitaire et du « quoi qu'il en coûte », nos finances publiques ont subi une détérioration inédite, en raison à la fois du repli de l'activité économique et des mesures de soutien d'urgence adoptées pour y faire face. Ces mesures étaient nécessaires :

elles ont préservé la situation des ménages et des entreprises, maintenu la cohésion sociale et permis le rebond économique, fort et rapide, enregistré en 2021.

Pour autant, nos niveaux de déficit et de dette constituent toujours des freins pour l'avenir. Je ne suis ni un « ayatollah de l'austérité » ni une « Cassandre de la dette », mais un endettement trop important ne permet pas de dégager des marges de manœuvre et affecte les capacités d'investissement pour répondre aux défis de demain – la transition énergétique, la santé, l'éducation – d'abord en les limitant, puis en les annulant.

C'est dans ce contexte que vous aurez à examiner la LPFP, dont la vocation est de constituer une ancre pour notre trajectoire budgétaire au cours des prochaines années et de permettre de se projeter sur le long terme, ainsi que les PLF et PLFSS pour l'année prochaine.

N'oublions pas que si la crise sanitaire a conduit la Commission européenne à déclencher la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (PSC), autrement dit à suspendre l'application du PSC, cette clause devrait être désactivée en 2024 et le pacte devrait à nouveau s'appliquer. Nous ne sommes donc pas exonérés de l'obligation de construire une trajectoire soutenable des finances publiques ; nous sommes toujours membre de la zone euro et nous avons des engagements à respecter.

Les deux avis du Haut Conseil s'inscrivent pour la première fois dans le cadre du nouveau mandat que le législateur a bien voulu lui confier lors de l'adoption de la loi organique du 28 décembre 2021. Nous sommes saisis des prévisions macroéconomiques et nous devons également apprécier le réalisme – je me souviens bien des discussions sur ce mot – des prévisions de recettes et de dépenses des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Je m'en réjouis, car je suis convaincu que le Haut Conseil peut mieux jouer son rôle au service du Parlement et, à travers vous, des citoyens.

Je vais vous présenter successivement notre avis sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023, puis celui concernant le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Je commencerai par un retour rapide sur la situation économique internationale et ses derniers développements.

Je ne vous surprendrai pas en vous rappelant que l'environnement économique international s'assombrit, que notre économie subit de plein fouet les conséquences de la guerre en Ukraine, qui se sont notamment traduites par de fortes tensions sur les marchés de matières premières. Certes, des baisses ont eu lieu, notamment concernant le prix du baril de Brent, qui a retrouvé son niveau de février. Cependant, de très fortes hausses se sont produites : les prix de l'électricité et du gaz se sont envolés, poussés à la hausse par le risque d'une rupture complète d'approvisionnement en gaz russe, que nous ne pouvons d'ailleurs pas totalement exclure. Les chaînes d'approvisionnement restent encore perturbées, en raison de la crise du covid-19 et notamment des mesures de confinement imposées en Chine qui n'ont pas été levées, même si progressivement les difficultés sont en voie d'atténuation.

Les contraintes sur l'offre alimentent la hausse des coûts de production et, dans son sillage, celle des prix à la consommation. L'inflation atteint des niveaux très élevés – à 8,3 % sur un an aux États-Unis et à 9,1 % sur un an en zone euro en août –, conduisant les banques centrales à relever fortement leurs taux d'intérêt. Aux États-Unis, la Réserve fédérale a d'ores et déjà relevé de 300 points de base la fourchette de ses taux directeurs.

La Banque centrale européenne (BCE) a augmenté ses taux plus tardivement, puisqu'on se situe à 125 points de base depuis le mois de juillet, mais elle connaît aussi des hausses fortes, de 75 points de base par exemple le mois dernier. La BCE comme la Réserve fédérale ont d'ailleurs annoncé la poursuite du cycle de resserrement monétaire au cours des prochains mois, dans le but de respecter leur mandat qui est de lutter contre l'inflation.

Le cumul des chocs extérieurs, le maintien de l'inflation à des niveaux élevés sous l'effet de la diffusion progressive des hausses de coûts de production et le durcissement des politiques monétaires sont trois facteurs qui devraient peser sur l'activité mondiale au cours des prochains trimestres.

L'« atterrissage en douceur » des économies, visé par les banques centrales et retenu dans les prévisions des organisations internationales comme du Gouvernement, est, d'expérience, assez difficile à réussir. Il ne faut pas se le cacher : le resserrement monétaire en cours comporte un risque de récession économique, souligné par plusieurs organismes internationaux. Le dernier en date a été l'Organisation mondiale du commerce (OMC), hier ou avant-hier. La Banque de France donne des fourchettes, qui peuvent aller d'un peu plus de -1 jusqu'à + 0,8 %. Enfin, le président de la Réserve fédérale a été clair sur ce point ; il estime qu'une récession américaine est probable, voire nécessaire.

Dans ce contexte, l'avis du Haut Conseil sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2023 porte deux messages importants. D'abord, concernant le scénario macroéconomique du Gouvernement, le Haut Conseil considère que le taux de croissance retenu pour 2023 paraît un peu élevé. En revanche, il estime que les prévisions d'inflation, à + 4,2 %, et de masse salariale dans les branches marchandes, à +5,0 %, sont plausibles.

Le second message porte sur les prévisions de finances publiques. Le Haut Conseil estime que, bien que s'appuyant sur des hypothèses optimistes, le redressement des finances publiques prévu pour 2023 s'annonce lent et incertain : sous les hypothèses du Gouvernement, le déficit public effectif serait stable, l'amélioration du solde structurel très limitée et le ratio de dette quasi stable.

Je vais détailler ces deux messages.

Selon le scénario du Gouvernement, la croissance du PIB s'établirait à 2,7 % en 2022 et 1 % en 2023.

Pour 2022, bien que des incertitudes pèsent encore sur l'activité de fin d'année, le fort dynamisme des recettes rend crédible et plausible l'hypothèse de 2,7 %.

En revanche, pour 2023, la prévision du Gouvernement s'écarte sensiblement du *consensus forecast*, c'est-à-dire des hypothèses des instituts de prévision. Les instituts auditionnés par le Haut Conseil fournissent des fourchettes de prévision de croissance comprises entre 0 et 0,6 %, traduisant un net ralentissement, voire une baisse, de l'activité au cours de l'hiver prochain, suivi d'un rebond très modéré. Le consensus des économistes est à 0,6 %. Les dernières prévisions relatives à l'économie allemande, comme celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) parues ce lundi, anticipent une récession en 2023 alors que la prévision du Gouvernement est à 0,8 point. Or nous sommes interdépendants avec nos partenaires allemands. Cette dégradation du contexte international risque donc de peser sur les exportations françaises plus que prévu par le

Gouvernement, alors que ce dernier prévoit plutôt une contribution positive du commerce extérieur.

Les hypothèses du Gouvernement sur lesquelles sont construites les prévisions de consommation et d'investissement sont de plus fragiles, dans un contexte marqué par l'inflation.

Notons que des aléas baissiers importants existent. Le scénario du Gouvernement n'intègre pas de difficulté majeure en matière d'approvisionnement en gaz ou en électricité, non plus que la perspective d'une récession qui pourrait résulter de tensions énergétiques ou d'un durcissement brutal des conditions financières. Enfin, des conditions sanitaires plus défavorables que prévu – même si elles ne sont évidemment pas souhaitables – ne peuvent être exclues.

Le Haut Conseil estime, par conséquent, que la prévision du Gouvernement à +1 % est un peu élevée.

Selon le Gouvernement, la progression de l'indice des prix à la consommation serait de 5,3 % en moyenne annuelle en 2022, ce qui est jugé crédible par le Haut Conseil.

L'inflation attendue en 2023 a été révisée en forte hausse, à 4,2 % en moyenne annuelle contre 3,2 % dans le programme de stabilité que vous avez examiné l'été dernier. Plusieurs facteurs continueront de jouer dans des sens contraires l'année prochaine. Nous estimons qu'ils s'équilibrent et que cette prévision est crédible.

Le Haut Conseil considère également que la prévision de masse salariale et d'emploi pour 2022 et 2023 est plausible.

Je récapitule donc notre avis sur les prévisions macroéconomiques du Gouvernement pour 2023 : une prévision de croissance un peu élevée – j'espère seulement un peu élevée –, une prévision d'inflation crédible, des prévisions d'emploi et de masse salariale plausibles.

Venons-en maintenant aux prévisions sur les finances publiques.

Le Gouvernement prévoit un solde public effectif de -5,0 points de PIB en 2022 et 2023, après -6,5 points de PIB en 2021.

En 2022, la prévision de recettes paraît un peu basse, compte tenu des rentrées fiscales observées et de l'évolution prévue de la masse salariale. Selon le Haut Conseil, le déficit public pourrait donc être un peu inférieur à 5 points de PIB.

En revanche, pour 2023, même si les prévisions sont très incertaines, comme l'est la prévision macroéconomique, les recettes pourraient pâtir de l'impact négatif d'une croissance plus faible que prévu, mais bénéficier en retour d'un effet de base des recettes sur 2022 favorable. Le niveau de dépenses publiques paraît incertain et les risques sont plus orientés à la hausse qu'à la baisse, notamment au regard de la situation sanitaire. En 2022, il pourrait être un peu inférieur à 5 points de PIB, et en 2023, un peu supérieur à 5 points de PIB. Ce qui peut être attendu est donc, au mieux, une stabilisation du déficit public effectif.

Détaillons d'abord plus précisément les prévisions d'évolution des recettes.

Le Gouvernement prévoit une hausse très nette des prélèvements obligatoires (PO), de 7,8 % en 2022, qui les porterait à 1 194 milliards d'euros, chiffre qui pourrait même être légèrement dépassé.

Pour 2023, la prévision de PO est de 1 234 milliards d'euros, soit + 3,3 % par rapport à 2022. Elle est inférieure à celle de la croissance du PIB en valeur, soit une élasticité inférieure à l'unité due au net ralentissement attendu par le Gouvernement de quelques grands impôts, ce qui nous paraît justifié. C'est par exemple le cas de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

Pour 2022 comme pour 2023, le Haut Conseil estime que les prévisions de prélèvements obligatoires sont cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu. Les données de rentrées fiscales tendent toutefois à indiquer des recettes un peu plus élevées en 2022, tandis que les aléas sont plus équilibrés pour 2023.

Passons maintenant à l'analyse de l'évolution des dépenses publiques.

En 2022, les dépenses publiques, hors crédits d'impôt, devraient progresser de 4,2 % pour atteindre 57,6 points de PIB. Corrigées du déflateur du PIB, indice des prix pertinent pour l'analyse des finances publiques, elles progresseraient de 1,4 point en volume.

C'est une croissance soutenue, en dépit du fort repli des dépenses de soutien face à la crise sanitaire. Une fois neutralisées les dépenses liées à la crise sanitaire, celles de relance et les mesures prises pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, les dépenses publiques déflatées par les prix du PIB progresseraient tout de même de 3,5 %.

En 2023, la dépense publique devrait ralentir à 2,8 %, ce qui, avec une inflation élevée, devrait conduire à une baisse de la dépense publique en volume de - 0,8 point de PIB, avec le déflateur du PIB. Cela s'explique toutefois essentiellement par le reflux des dépenses exceptionnelles dues à la crise sanitaire et celles de relance.

Une fois ces dépenses déflatées, la dépense publique progresserait au contraire de 0,7 point en volume. Les dépenses dans le champ de l'Ondam, à +3,7 % hors dépenses liées à la crise sanitaire, progresseraient plus rapidement qu'avant la crise sanitaire, tandis que, tirées par la hausse des crédits de plusieurs ministères – emploi, intérieur, justice, défense en particulier –, les dépenses de l'État sur le champ très large de la nouvelle « norme », qui regroupe la très grande majorité des dépenses de l'État, sont inscrites en hausse de 24 milliards d'euros.

Les hypothèses de dépense publique restent affectées par des incertitudes fortes relatives au coût des boucliers tarifaires sur l'électricité et le gaz, qui peuvent jouer à la hausse comme à la baisse. Des risques de dépassement existent par ailleurs pour certaines dépenses, par exemple celles dans le champ de l'Ondam qui comprennent une provision de seulement 1 milliard d'euros au titre des dépenses de covid-19 sur les achats de vaccins et la campagne de tests. Cette provision suppose une chute massive des dépenses de tests, à savoir une division par 20, et risque de se révéler très insuffisante. Par ailleurs, le maintien d'une inflation élevée en 2023, pour la deuxième année consécutive, pourrait entraîner une hausse plus forte que prévu de certaines dépenses de fonctionnement difficilement compressibles ou d'investissement, tandis que la prévision suppose – je le souligne à votre intention – l'absence de revalorisation du point fonction publique.

Aussi le Haut Conseil considère-t-il que certaines dépenses pourraient être sous-estimées. La prévision de déficit pour 2023, de 5,0 points de PIB, semble par conséquent également légèrement sous-estimée, même si elle reste marquée par une grande incertitude.

Je résume l'analyse de la situation des finances publiques qui résulte de notre examen : bien que s'appuyant sur des hypothèses optimistes, le Gouvernement prévoit pour 2023 une simple stabilité du déficit public effectif, une amélioration limitée du solde structurel et une quasi-stabilité du ratio de dette. Le redressement des finances publiques s'annonce ainsi lent et incertain en 2023.

Le Haut Conseil a également examiné le projet de loi de programmation des finances publiques qui vous est soumis. Trois missions lui incombent : apprécier l'estimation du PIB potentiel proposée par le Gouvernement, se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées à ce projet, examiner la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

S'agissant de la croissance potentielle et de l'écart de production, soit l'*output gap*, le Haut Conseil considère que les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle sont toutes deux optimistes.

La croissance potentielle de l'économie serait ainsi, selon le Gouvernement, de 1,35 % sur la période 2023-2027. Cette hypothèse est légèrement plus élevée que celles du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), beaucoup plus élevée que celles de la Commission européenne et de l'OCDE, qui la situent plutôt autour de 1 %, tout comme les travaux du Haut Conseil.

L'estimation du Gouvernement suppose notamment que le net ralentissement de la population active prévu par l'Insee sera plus que compensé par les effets des réformes qu'il annonce – réformes du revenu de solidarité active, de l'assurance chômage, de l'apprentissage, des retraites – sur lesquelles il a fourni peu d'informations au Haut Conseil. Nous n'en connaissons ni les modalités ni le calendrier. Cependant, même si ces réformes étaient mises en œuvre rapidement, elles ne pourraient en tout état de cause produire leurs effets que progressivement.

Le Gouvernement estime que l'écart de production s'établirait en 2022 à - 1,1 point de PIB. Cette estimation est, elle aussi, optimiste. Elle se situe dans le bas de la fourchette des organisations internationales, à comparer notamment à - 0,4 % pour la Commission européenne ou encore - 0,7 % pour le FMI. Elle n'est pas confirmée par les données d'enquêtes de conjoncture auprès des entreprises. Elle semble notamment incompatible avec les difficultés de recrutement déclarées par les entreprises dans de nombreux secteurs de l'économie.

Ce scénario de croissance potentielle et d'écart de production optimiste conduit à un scénario macroéconomique pour la période 2023-2027, qui l'est tout autant, selon nous.

J'ai déjà évoqué 2023, je n'y reviens pas. Pour la période qui suit, de 2024 à 2027, le Gouvernement retient une croissance du PIB de 1,7 % par an en moyenne.

Cette hypothèse de croissance suppose que soient réunis plusieurs facteurs favorables. Elle repose d'abord sur une baisse rapide du taux d'épargne des ménages, qui

n'est nullement garantie au regard de leurs comportements habituels. La prévision de croissance du Gouvernement suppose également que l'investissement des entreprises se maintienne, sur toute la période, à son niveau de 2020-2021, qui était supérieur à celui atteint les vingt années précédentes, alors que les conditions de financement se durcissent. Enfin, dans le scénario du Gouvernement, le commerce extérieur contribuerait également positivement à la croissance, grâce à des gains de parts de marché à l'exportation, ce qui suppose une rupture forte avec la tendance des deux dernières décennies ; les derniers chiffres ne vont pas tout à fait dans ce sens.

Enfin, le Gouvernement suppose que l'inflation se résorberait avec une remontée seulement modérée des taux d'intérêt, alors même que des incertitudes fortes entourent la remontée de taux qui sera effectivement nécessaire pour maîtriser l'inflation.

Si aucune de ces hypothèses prises isolément n'est totalement irréaliste, chacune d'elles est favorable et leur combinaison conduit à un cadrage d'ensemble optimiste.

Enfin, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la programmation avec l'objectif à moyen terme, d'une part, et avec les engagements européens de la France, d'autre part.

Ces engagements européens résultent principalement du pacte de stabilité et de croissance ainsi que du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé en 2012. Ces textes nous engagent. Comme vous le savez, la Commission européenne a déclenché, en mars 2020, la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, qui permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme, mais seulement en principe jusqu'à la fin de l'année 2023.

Au-delà, le pacte de stabilité modifié – il doit l'être, j'espère qu'il le sera, mais il ne sera pas supprimé – devrait donc retrouver sa pleine application. Or la trajectoire présentée ici s'écarte des engagements qui en découlent à plusieurs égards.

Premièrement, le retour du déficit effectif sous les 3 % ne s'opère pas avant 2027, alors que pour la plupart de nos partenaires de l'Union européenne et de la zone euro, ce retour est prévu avant 2025.

Deuxièmement, la convergence vers l'objectif de moyen terme, fixé à - 0,4 point de PIB, est lente et reportée après la période de programmation, probablement longtemps après. En effet, le projet de LPFP prévoit d'atteindre un solde structurel de - 2,8 points en 2027, soit un écart de plus de 2 points par rapport à cet objectif.

Troisièmement, l'ajustement structurel prévu, c'est-à-dire l'amélioration du déficit structurel d'une année sur l'autre, est sensiblement inférieur à 0,5 point de PIB par an, alors que selon les règles applicables à la France, il devrait être supérieur.

Enfin, il convient de noter que le ratio de dette publique s'infléchirait seulement légèrement en fin de période de programmation pour s'établir à 111 points de PIB en 2027, alors même que les hypothèses de croissance sont plutôt optimistes.

Cette trajectoire est trop peu ambitieuse et sa crédibilité doit être renforcée. En effet, bien que l'ajustement structurel prévu soit très graduel, la trajectoire repose sur une

quasi-stabilité en volume des dépenses publiques, soit une maîtrise nettement plus forte que celle qui a prévalu pendant les deux dernières décennies et qui n'est guère documentée.

Ce sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance, avec le concours de l'équipe qui m'entoure et qui travaille toujours dans des conditions extrêmement tendues ; nous sommes saisis tardivement sur des données parfois incomplètes. Je profite donc de l'occasion pour la remercier de la qualité de son travail.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nos équipes travaillent elles aussi dans l'urgence et reçoivent tardivement des documents budgétaires qui engagent pourtant le pays pour une longue durée. On peut donc parler de parallélisme en termes de forme, mais aussi d'efforts !

Le président a rappelé vos propos sur le réalisme des prévisions. Pour ma part, je pense qu'il faut dire la vérité aux Français sur la gravité des crises que nous traversons. Malgré les « boucliers » mis en place pour les protéger, les Français ont l'impression que les institutions et les représentants politiques ne vivent pas les mêmes situations qu'eux. Je le dis aujourd'hui afin d'éviter des débordements lors des prises de parole publiques, mais aussi un embrasement de l'opinion et la montée des colères.

Je vous poserai à présent trois questions.

La prévision de croissance retenue par le Gouvernement, que vous jugez un peu élevée, peut-être même élevée, apparaît très optimiste compte tenu du contexte. Dès lors, comment croire à la crédibilité du scénario macroéconomique et d'évolution des finances publiques ?

Si l'on met en perspective l'évolution tendancielle des dépenses de chacune des catégories d'administration avec la cible proposée par le Gouvernement, on constate que les efforts demandés aux collectivités locales sont relativement plus importants que ceux qui sont demandés à l'État et à la sécurité sociale. Pensez-vous qu'il faudrait davantage chercher des leviers d'économies dans la sphère sociale et dans les dépenses de l'État ?

Vous avez fait très justement remarquer dans votre avis que la trajectoire d'évolution de notre solde structurel n'est pas conforme à nos engagements européens, même si ceux-ci sont encore temporairement mis en sommeil. Cette situation n'affaiblit-elle pas notre position dans la négociation sur la gouvernance budgétaire à l'échelon européen ?

En outre, dans la mesure où la trajectoire du solde structurel s'éloigne très fortement des standards sur lesquels on pourrait envisager que la négociation européenne aboutisse, doit-on considérer que cette loi de programmation n'est que temporaire et qu'une autre devra être prise pour tenir compte du résultat des négociations ?

M. Claude Raynal, président. – Dans son projet de budget pour 2023, le Gouvernement poursuit la baisse des impôts – après la suppression de la redevance, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la troisième tranche de la taxe d'habitation pour les hauts revenus – pour un montant total de 11 milliards d'euros. Une baisse des dépenses ou une augmentation des recettes d'un montant équivalent est-elle prévue ?

M. Pierre Moscovici. – Pour faire suite à vos propos, monsieur le rapporteur général, je tiens à dire que nous sommes toujours attentifs à livrer à temps nos travaux aux commissions des finances des deux assemblées, devant lesquelles j’ai toujours plaisir à venir.

Le Haut Conseil juge la prévision de croissance « un peu élevée », mais elle pourrait devenir « élevée ». Le Gouvernement s’adapte progressivement. Il a pour l’instant retenu le taux de croissance qui faisait consensus précédemment. Le consensus se situe aujourd’hui à 0,6 %. C’est pour cela que je dis qu’un taux de 1 % est un peu élevé. Si nous nous trouvions dans une situation plus dégradée, le taux retenu par le Gouvernement serait carrément élevé. Cela aurait des effets au premier chef sur les recettes. Pour résumer, nous jugeons le taux de croissance envisagé un peu élevé aujourd’hui et incertain.

J’ai donné précédemment les chiffres sur les efforts demandés aux collectivités locales. Les dépenses des ministères s’élèvent à 24 milliards d’euros et continuent de croître. J’ai par ailleurs souligné l’évolution de l’Ondam. Dans le domaine de la santé, il y a à la fois des gisements d’économie – dans le numérique et dans l’organisation de notre système de soins – et des sources de dépenses supplémentaires, à l’hôpital et dans les Ehpad. Un rapport de la Cour des comptes a montré que nous devons investir plus pour nos anciens.

Enfin, sur le solde structurel, incontestablement, nous n’y sommes pas. Je pense que nous avons des difficultés de convergence au sein de la zone euro. Il existe aujourd’hui deux groupes : un groupe de onze pays dont la dette publique est inférieure à 80 % du PIB et un groupe de sept pays, dont nous faisons partie, dont la dette publique est supérieure à 100 % du PIB. Dans ce groupe, comme dans l’ensemble de la zone euro, nous sommes le pays dont l’effort de redressement des finances publiques est le plus lent. Le déficit de la quasi-totalité de nos partenaires sera inférieur à 3 % en 2025, quand nous prévoyons d’atteindre cet objectif la dernière année de la programmation. Nous soulignons qu’il faut être plus ambitieux. Une fois les règles « rebranchées », la Commission européenne tiendra compte des engagements que nous avons pris et de leur respect, mais aussi du respect des règles en général. Il y va donc de notre crédibilité.

Le Haut Conseil ne se prononce pas sur la baisse des impôts ni sur les différentes dépenses publiques. La Cour des comptes a souligné, elle, que, avec des déficits très élevés, une croissance plutôt limitée, des dépenses publiques soutenues, il existe peu de marges de manœuvre pour baisser les impôts, sauf à augmenter encore le déficit et la dette. Donc oui, les baisses d’impôts doivent être compensées par une hausse des recettes à due concurrence ou par une maîtrise de la dépense accrue. Il me semble que les chiffres que je vous ai donnés sont une réponse à votre question, monsieur le président.

M. Claude Raynal, président. – Merci de le confirmer, monsieur le président !

Mme Christine Lavarde. – Monsieur le président, vous nous avez dépeint un tableau très noir de la situation ! Après vous avoir écouté, nous n’avons plus aucune certitude sur l’ensemble des documents qui nous ont été transmis.

Pensez-vous que l’objectif d’évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de 3,8 % prévu à l’article 16 de la LFPF soit atteignable, compte tenu des charges qui pèsent sur ces collectivités, notamment la revalorisation du point d’indice de 3,5 %, mais aussi les dépenses d’alimentation et de transport ?

Ma deuxième question porte sur les différentes stratégies mises en œuvre par les États membres de l'Union européenne pour concevoir leur trajectoire budgétaire. Bruno Le Maire se réjouissait lundi dernier, car le taux de croissance de la France devrait être positif en 2023 quand l'Allemagne connaîtra *a priori* une récession. Il soulignait que la politique menée ces derniers mois était plus bénéfique. Comment évaluer si l'argent public a été mieux investi en en dépensant beaucoup avant et un peu moins ensuite ? Le regard objectif du Haut Conseil serait intéressant.

Enfin, vous n'avez pas parlé ce matin de la sensibilité de la charge de la dette à la remontée des taux. Les taux sont très volatils en ce moment. Avez-vous fait des calculs pour le futur ?

M. Didier Rambaud. – Vous l'avez dit et nous n'en sommes pas surpris, notre pays a besoin d'un programme d'économies solides. Force est de reconnaître que, en tant que parlementaires, nous voyons rarement des propositions véritablement audacieuses de réduction des dépenses. On a plutôt tendance à penser qu'il y a des dépenses qui peuvent rapporter et des économies qui peuvent coûter...

Quelles pistes doivent être privilégiées, au-delà de la réforme de l'assurance chômage et de celle des retraites, pour réaliser plus d'économies ?

À l'échelon européen, vous avez rappelé que la trajectoire présentée par le Gouvernement est peu ambitieuse. Or ne faudrait-il pas considérer que les règles européennes sont aujourd'hui désuètes, contraignantes et inadaptées au contexte de crise que nous connaissons et eu égard aux investissements que nous devons réaliser en matière de transition énergétique ?

Mme Isabelle Briquet. – Dans le contexte d'incertitudes que nous connaissons, alors que des dépenses de solidarité peuvent s'imposer, pensez-vous qu'il soit opportun de se priver de recettes ou de s'entêter à ne pas en chercher de nouvelles, en taxant notamment les profits exceptionnels ?

M. Michel Canévet. – Comme Didier Rambaud, je constate que très peu de propositions sont faites pour réduire les dépenses. Selon vous, le projet de loi de finances pour 2023 traduit-il l'ambition de maîtriser les dépenses de fonctionnement ? La distinction est-elle suffisamment faite entre les dépenses de fonctionnement, qui doivent être réduites, et les investissements nécessaires, par exemple à la transition énergétique ?

Par ailleurs, on constate une hausse des recettes fiscales de l'État. Doit-on s'attendre à une baisse significative de ces recettes, dans un contexte de baisse des prélèvements obligatoires ?

M. Sébastien Meurant. – Ma première question porte sur la dette et la charge des intérêts de la dette. On sait que la dette va continuer d'augmenter. Alors que les taux actuels devraient baisser et être presque négatifs, pourquoi la charge des intérêts de la dette serait-elle sensiblement égale ?

Sur l'énergie, les règles européennes sont désuètes également. L'Espagne et le Portugal, en étant sortis du marché européen régulé de l'énergie, se portent beaucoup mieux. Quel est l'intérêt pour nous, Français, avec une production décarbonée, nucléaire, de rester dans ce marché de l'énergie ?

M. Pierre Moscovici. – Madame Lavarde, je ne donnerai pas de couleur au tableau que j’ai peint. Le Haut Conseil est une instance indépendante, formée d’économistes pour l’essentiel, nommés par les différentes autorités de l’État. Ils travaillent en toute indépendance et en toute objectivité. Je le dis franchement, nos avis méritent d’être lus en détail, y compris pour préparer les discussions que vous allez avoir avec l’exécutif dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances, car ils contiennent des appréciations nuancées et précises.

J’ajoute que nous sommes dans un contexte de très grande incertitude. Une autre loi de programmation des finances publiques sera-t-elle ou non nécessaire ? Il est trop tôt pour le dire. Le fait est qu’il faut au moins une loi, car il est compliqué de fonctionner sans loi de programmation des finances publiques. C’est compliqué pour le Haut Conseil, mais aussi pour la Commission européenne. Il faut une ancre budgétaire.

Le Haut Conseil a souligné que le contexte inflationniste provoquait des risques de dépassement pour les collectivités locales. L’objectif est atteignable, mais peut-être un petit peu optimiste.

Je ne m’engagerai pas dans un débat politique sur la comparaison entre la France et l’Allemagne. Les évolutions allemandes sont spécifiques et liées à deux facteurs : d’une part, la dépendance de l’Allemagne au gaz russe, qui n’est pas la nôtre ; d’autre part, le fait qu’elle est une économie beaucoup plus industrielle et exportatrice que la nôtre, qu’elle est davantage dépendante des difficultés dans les chaînes d’approvisionnement à l’échelle mondiale. Il n’est pas absolument certain qu’il s’agisse là d’évolutions de long terme.

La hausse des taux a déjà entraîné une hausse de la charge de la dette en 2022, à hauteur de 12 milliards d’euros pour l’ensemble des administrations publiques. L’essentiel de la dette étant contracté à long terme, ce sont les taux à long terme qui constituent le principal risque. Or les taux à long terme ont déjà augmenté, de 150 points de base depuis un an pour les taux à dix ans. Cela commence déjà à se voir dans la charge de la dette. En 2023, l’impact sera limité, mais à long terme, sur dix ans, cette hausse représentera 70 milliards d’euros en plus, si la hausse des taux à long terme se maintient au niveau actuel, ce qui n’est pas acquis. On voit les conséquences d’un niveau d’endettement élevé et la nécessité de réduire la dette, alors que les risques sont clairement haussiers.

Monsieur Rambaud, l’appréciation du Haut Conseil sur les règles de l’Union européenne est nuancée. Nous ne nous interdisons pas de nous prononcer sur ce sujet. Ces règles sont en partie obsolètes et elles devront être modifiées. Des projets sont d’ailleurs en cours d’élaboration, mais il ne faut pas se faire d’illusions : nous avons besoin d’une ancre pour les finances publiques. On ne sait pas faire de finances publiques sans règles ! Certaines règles seront probablement conservées. La règle des 3 % est assez robuste. C’est le niveau à partir duquel la courbe de la dette s’infléchit. En revanche, la règle selon laquelle la dette ne doit pas représenter plus de 60 % du PIB n’est pas tenable. Il y aura sans doute une appréciation plus nationale des niveaux de dette, ce qui ne sera pas forcément un cadeau pour les pays qui sont plus endettés que d’autres. Enfin, la question de la prise en compte de certains investissements, notamment ceux qui sont liés à la transition énergétique, se pose. Attendons-nous donc à ce que les règles soient modifiées, moins rigides, plus lisibles. N’imaginons pas toutefois que ces modifications exonéreront un pays fortement endetté de se désendetter.

J'en viens à la taxation des superprofits. Le rôle du Haut Conseil n'est pas de porter un regard sur les décisions politiques. Il a été question que le Haut Conseil puisse se prononcer sur le chiffrage des mesures nouvelles. Il serait assez utile que notre mandat soit modifié en ce sens parce que nous avons comme vous parfois des problèmes de documentation sur des mesures qui sont proposées. Toute évolution de nos prélèvements doit selon nous être examinée à l'aune de la situation d'équilibre de nos finances publiques. Je redis que les baisses d'impôt qui ne seraient pas financées par des réductions de dépenses ou l'augmentation d'autres impôts iraient à l'encontre de la préservation de la soutenabilité de nos finances publiques.

J'ai écouté avec attention les autres questions : soit j'y ai déjà répondu, soit je ne peux pas y répondre. Sur le marché de l'électricité, je vous renvoie, monsieur Meurant, au rapport publié par la Cour des comptes avant l'été. Il pourra, je pense, être utile à votre réflexion.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie de vos réponses, monsieur le Président.

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 30.

Mercredi 5 octobre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Forces de souveraineté - Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) - Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Entreprises adaptées - Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Jean-François Husson rapporteur sur le projet de loi (procédure accélérée) (A.N., XVIe législature, n° 272) de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Proposition de nomination aux fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Albéric de Montgolfier rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers 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.

La réunion est close à 11 h 55.

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

Mercredi 5 octobre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023 - Désignation de rapporteurs pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous devons désigner nos rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023. Je vous propose de désigner les mêmes que l'année dernière.

Sont désignés rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023 :

- *Mme Cécile Cukierman sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ;*

- *Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnacarrère sur les crédits de la mission « Asile, immigration, intégration et nationalité » ;*

- *M. Thani Mohamed Soilihi sur les crédits de la mission « Outre-mer » ;*

- *M. Guy Benarroche sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » consacrés aux juridictions administratives et aux juridictions financières ;*

- *Mme Catherine Di Folco sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » consacrés à la fonction publique ;*

- *M. Alain Marc sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à l'administration pénitentiaire ;*

- *Mme Agnès Canayer et Mme Dominique Vérien sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit ;*

- *Mme Maryse Carrère sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse ;*

- *M. Jean-Yves Leconte sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative » ;*

- *M. Jean-Pierre Sueur sur les crédits de la mission « Pouvoirs publics » ;*

- *M. Loïc Hervé sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;*

- *M. Henri Leroy sur les crédits de la mission « Sécurités », consacrés à la police nationale, à la gendarmerie nationale, à la sécurité et à l'éducation routières ;*

- *Mme Françoise Dumont sur les crédits de la mission « Sécurités » consacrés à la sécurité civile.*

Proposition de loi visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Je constate qu'aucun amendement n'a été déposé sur la proposition de loi visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce.

Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – La genèse du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), que Loïc Hervé et moi-même vous présentons, a été longue : le Gouvernement avait déposé, le 16 mars dernier, un premier projet de loi, que nous appellerons Lopmi 1, comprenant 32 articles. Ce texte devait être examiné après les élections législatives de juin et éventuellement complété par des mesures plus substantielles ; des dispositions relatives à l'immigration avaient un moment été évoquées. C'est finalement un projet plus resserré qui a été déposé par le Gouvernement sur le Bureau du Sénat le 7 septembre dernier. Le projet de loi dont nous sommes saisis aujourd'hui comprend seize articles des 32 articles de la Lopmi 1 : deux d'entre eux sont programmatiques et quatorze normatifs, relatifs pour leur grande majorité à la procédure pénale.

Je me suis plus particulièrement intéressé aux articles 1^{er} et 2, relatifs à la programmation budgétaire du ministère de l'intérieur, et aux articles 3, 4 et 6.

En matière de programmation budgétaire, le projet de loi prévoit, dans son article 2, une progression, chaque année, du montant des crédits de paiement et des plafonds des taxes affectées au ministère de l'intérieur. Au total, sur cinq ans, on prévoirait 15 milliards d'euros supplémentaires par rapport aux crédits affectés au ministère de l'intérieur en 2022 ; l'augmentation est donc substantielle.

Ces crédits supplémentaires permettraient de financer les mesures de modernisation du ministère de l'intérieur présentées dans le rapport annexé au projet de loi, que l'article 1^{er} vise à approuver ; nous réserverons donc l'examen de cet article jusqu'à la fin de notre discussion, de manière à pouvoir tenir compte dans le rapport annexé des amendements qui auront été adoptés sur les autres articles du projet de loi.

Les mesures présentées dans le rapport annexé, destinées à être mises en œuvre entre 2023 et 2027, visent à atteindre trois objectifs principaux : augmenter la présence des forces de sécurité intérieure sur la voie publique, faire face aux nouvelles frontières, notamment numériques, et mieux prévenir les menaces et crises futures.

Je vous proposerai d'adopter plusieurs amendements déposés sur le rapport annexé à l'article 1^{er}. Je pense notamment aux amendements de Philippe Paul et Gisèle Jourda, rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui visent à réaffirmer l'importance des réserves opérationnelles de la police et de la gendarmerie, à adapter la répartition territoriale entre ces deux forces et à associer les élus à cette répartition et à l'implantation des nouvelles brigades, car ils me paraissent aller dans le bon sens.

Je soutiendrai également l'amendement COM-1 de Nadine Bellurot et Jérôme Durain, que notre commission a chargés d'une mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire, amendement qui tend à préciser dans le rapport annexé que la réforme de la police nationale devra prendre en compte les spécificités de la police judiciaire. Dans le cadre de ses enquêtes, celle-ci doit rester sous l'autorité fonctionnelle du procureur. Elle doit aussi continuer à traiter seule des affaires sensibles. Enfin, au vu du développement exponentiel d'une délinquance organisée qui dépasse les frontières départementales, il pourrait être utile de prévoir des structures zonales permettant d'assurer les coordinations nécessaires. Il reviendra à notre mission d'information de s'assurer que ces spécificités sont maintenues et, le cas échéant, de proposer les garanties nécessaires.

Nos collègues socialistes entendent par ailleurs rappeler dans le rapport annexé l'importance de l'accessibilité des démarches dématérialisées pour les personnes en situation de handicap, ce qui me paraît aussi une bonne idée ; nous serons donc favorables à ces amendements.

Les articles 3 et 4 du projet de loi adaptent les prérogatives dont disposent les forces de sécurité intérieures dans la lutte contre les nouvelles menaces, en particulier les cybermenaces. Le ministère de l'intérieur entend tout d'abord investir dans des technologies nouvelles, former et recruter des agents pour disposer de compétences pointues, et mettre l'accent sur la prévention, en lien avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), afin qu'entreprises et institutions soient sensibilisées à ces risques.

Le projet de loi comporte par ailleurs deux mesures ponctuelles destinées à faciliter le travail des services enquêteurs. D'une part, la saisie de cryptoactifs dans le cadre d'une procédure pénale sera facilitée ; ces actifs immatériels peuvent être aisément transférés, ce qui appelle une action presque immédiate de la part des officiers de police judiciaire. D'autre part, en cas d'attaque au rançongiciel, la victime qui accepte de payer une rançon ne pourra être indemnisée par son assureur, si elle a souscrit cette garantie, qu'après avoir déposé plainte ; cette exigence nouvelle vise à aider les policiers et les gendarmes à avoir une connaissance plus précise de ces infractions et à favoriser ainsi le déroulement de leurs investigations et la poursuite des auteurs.

Je vous proposerai par ailleurs d'adopter un amendement portant article additionnel visant à étoffer les moyens mis à la disposition des enquêteurs qui mènent une enquête sous pseudonyme. Cet amendement, qui reprend un article de la Lopmi 1, tend à compléter la liste des actes que les enquêteurs seraient autorisés à accomplir, avec l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction. Cette disposition compléterait utilement la palette des outils à la disposition des enquêteurs et renforcerait l'efficacité de leurs investigations.

Jérôme Durain, Arnaud de Belenet et moi-même aurions souhaité pouvoir avancer sur les questions relatives aux images et à la reconnaissance faciale ; le ministre de l'intérieur

nous a répondu que cela serait traité dans un autre texte, l'année prochaine ; nous serons vigilants sur ce point.

L'article 6 autorise, quant à lui, le recours à la visioconférence pour la prise de plainte et la déposition. Il s'inscrit dans le développement du recours à de tels dispositifs en matière de procédure pénale depuis le début des années 2000. Ces nouvelles modalités de dépôt de plainte peuvent faciliter les démarches des victimes, pour lesquelles elles seront une simple faculté et non une obligation. Je vous proposerai cependant de prévoir explicitement que l'on ne pourra y avoir recours qu'en matière d'atteintes aux biens : les plaintes et dépositions relatives aux atteintes aux personnes doivent faire l'objet d'un accueil adapté au sein des locaux de police et de gendarmerie.

Enfin, il me faut vous dire quelques mots de l'amendement COM-99. Nos auditions ont montré l'urgence et l'importance d'améliorer la réponse pénale sur trois enjeux essentiels : les violences faites aux élus, qui ont augmenté de 47 % en un an, les refus d'obtempérer, qui ont également augmenté de 28 %, et les rodéos urbains. Je vous proposerai donc un renforcement des sanctions encourues pour ces comportements, qui me paraissent primordiales pour assurer la bonne exécution des missions de tous ceux qui se mettent au service de la société.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je me suis pour ma part plus particulièrement intéressé à l'article 5, relatif au projet de Réseau radio du futur (RRF), ainsi qu'aux articles 7 à 16 de ce projet de loi.

Le projet RRF vise à doter nos forces de sécurité intérieure et nos services de secours d'un nouveau réseau de communications électroniques, plus moderne et plus résilient, qui permettrait d'éviter les difficultés rencontrées récemment, notamment en Corse et dans les Alpes-Maritimes. Le Gouvernement envisageait initialement de prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ce projet, notamment pour préciser les conditions d'accès au réseau, ainsi que le rôle et les missions des opérateurs. Nous vous proposerons un amendement de suppression de cette habilitation, le Gouvernement nous ayant assuré que les avancées du projet permettent l'inscription dans la loi des dispositions nécessaires à sa mise en œuvre. Il pourrait déposer un amendement à cet effet en séance publique.

L'article 7 porte sur un sujet tout à fait différent : il vise à renforcer la répression de l'outrage sexiste. La contravention d'outrage sexiste a été introduite dans le code pénal en 2018 afin de lutter contre le phénomène dit du « harcèlement de rue ». Le présent projet de loi réprime plus sévèrement cette infraction : l'outrage sexiste simple serait puni d'une contravention de la cinquième classe, au lieu de la quatrième, tandis que l'outrage sexiste aggravé deviendrait un délit puni d'une amende de 3 750 euros. Juridiquement, la rédaction qui nous est proposée est plus satisfaisante que celle de 2018, dans la mesure où la contravention figurerait dans la partie réglementaire du code et le délit dans sa partie législative, conformément au partage voulu par notre Constitution. Les peines envisagées se veulent plus dissuasives, tout en demeurant cohérentes avec l'échelle des peines prévues pour des infractions comparables.

Nous vous proposerons donc d'approuver cette mesure, sous réserve de l'adoption d'un amendement de coordination, tout en rappelant que la constatation de l'infraction sur le terrain demeure difficile. Seulement 2 000 verbalisations ont été enregistrées en 2021, ce qui paraît peu au regard des faits de harcèlement ou d'intimidation qui peuvent se produire dans l'espace public, notamment dans les transports en commun.

Plusieurs articles visent ensuite à améliorer l'efficacité des investigations ou à simplifier, à la marge, la procédure pénale afin de faciliter le travail des enquêteurs.

L'article 8 élargit ainsi les possibilités de recourir aux techniques spéciales d'enquête et à la garde à vue prolongée pour les affaires de viols sériels et d'homicides sériels, ainsi qu'à l'abus d'ignorance et à l'abus de faiblesse commis en bande organisée, ce qui permettrait notamment de mieux lutter contre les phénomènes sectaires. La notion de « techniques spéciales d'enquête » renvoie à des techniques de sonorisation, de fixation d'images, ou encore de captation de données informatiques potentiellement très attentatoires à la vie privée et donc réservées à des infractions graves.

Trois mesures traduisent ensuite une volonté d'alléger le travail des enquêteurs, qui se plaignent régulièrement de la complexité de la procédure pénale, en diminuant le nombre de réquisitions et en allégeant le formalisme imposé aux policiers et aux gendarmes pour la consultation de certains fichiers.

Dans le prolongement de ces mesures de simplification, deux articles visent à renforcer la filière en charge de l'investigation, objectif que nous ne pouvons que partager au vu de la désaffectation dont souffre la police judiciaire.

Ainsi, les policiers et gendarmes seraient autorisés à passer l'examen pour devenir officier de police judiciaire (OPJ) dès la fin de leur formation initiale, alors qu'ils doivent aujourd'hui attendre au moins trois ans après leur prise de fonction. La formation à l'examen d'OPJ a en conséquence été intégrée depuis septembre dernier au programme des écoles de police et de gendarmerie. Même si nous n'attendons pas d'effet massif de cette mesure sur les recrutements d'OPJ, elle pourrait être porteuse d'un enrichissement de la formation initiale ; nous vous proposerons donc de l'approuver.

Il est également proposé de créer une nouvelle catégorie de personnel, les assistants d'enquête, qui seraient chargés de veiller au respect de la procédure : recrutés parmi les fonctionnaires de catégorie B, ils deviendraient, en quelque sorte, les greffiers de la police et de la gendarmerie. Il est prévu de créer à terme 5 500 postes d'assistants d'enquête. Sans méconnaître l'intérêt de cette mesure, qui pourrait permettre aux enquêteurs de se concentrer sur le cœur de leurs missions, nous vous proposerons de procéder, dans trois ans, à une évaluation de la plus-value apportée par ce nouveau cadre d'emploi.

Nous vous proposerons également d'adopter deux amendements visant à inscrire dans le projet de loi des articles présents dans la Lopmi 1. Le premier vise, par parallélisme avec ce qui se pratique pour les élèves officiers de la police et les élèves commissaires, à attribuer la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) aux élèves officiers de la gendarmerie nationale pendant leur formation initiale, afin qu'ils puissent être en posture active durant leurs stages en unité territoriale. Le second vise à étendre les prérogatives des APJ, tout en maintenant le contrôle qu'exercent sur eux en permanence les officiers de police judiciaire.

Si les mesures que je vous ai présentées jusqu'à présent recueillent globalement notre assentiment, il en va différemment de l'article 14, qui généralise la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle à tous les délits punis de moins d'un an d'emprisonnement, soit un total de 3 400 infractions !

Créée en 2016, la procédure de l'amende forfaitaire en matière délictuelle permet de sanctionner rapidement certaines infractions : la personne en faute doit s'acquitter sur le

champ, ou dans un délai maximal de 45 jours, d'une amende forfaitaire dont le montant est fixé par la loi. Le paiement de l'amende forfaitaire éteint l'action publique, étant précisé que le ministère public conserve la possibilité de poursuivre l'infraction devant le tribunal correctionnel.

Actuellement, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle concerne une dizaine d'infractions, par exemple l'usage de stupéfiants, la vente d'alcool à des mineurs, la vente à la sauvette, ou encore l'occupation des halls d'immeuble. Elle s'est révélée un outil efficace pour renforcer la répression de certaines infractions qui peuvent être aisément constatées par les policiers, notamment à la consommation de stupéfiants, mais il nous paraît peu raisonnable d'étendre cette procédure à un si grand nombre d'infractions : toutes ne se prêtent pas à une verbalisation immédiate et nous ne voulons pas donner l'impression d'un affaïssement général de la réponse pénale en remplaçant une peine pouvant atteindre un an de prison par une simple amende.

C'est pourquoi nous vous proposerons tout à l'heure un amendement visant plutôt à étendre le champ de l'amende forfaitaire délictuelle à un petit nombre d'infractions pour lesquelles le recours à cette procédure nous paraît adapté.

Le Gouvernement s'estime tenu d'honorer la promesse de généralisation de cette procédure faite par le Président de la République – ou par le candidat à l'élection présidentielle – lors d'un déplacement à Nice le 10 janvier 2022. Mais notre analyse rejoint celle de notre collègue Alain Richard, qui a déposé un amendement aux mêmes fins. Cette position équilibrée nous paraît pouvoir emporter la conviction de notre commission.

Enfin, l'article 15 accroît les prérogatives des préfets de département en cas de crise d'une particulière gravité, de manière à ce qu'ils puissent exercer pleinement dans ces circonstances leur autorité sur tous les services déconcentrés et sur tous les établissements publics de l'État. Le projet de loi fait cependant un sort particulier aux agences régionales de santé (ARS), qui resteraient à l'écart de cette unité de commandement en cas de crise sanitaire grave. À la lumière des situations que nous avons tous vécues pendant la crise de la covid-19, cette exception ne nous paraît pas justifiée ; nous vous proposerons donc de la supprimer. À nos yeux, l'État doit parler d'une seule voix et avoir les moyens de mener une action cohérente dans les territoires, y compris avec les ARS.

M. Jérôme Durain. – Ce projet de loi est en quelque sorte une « version 2.0 » du texte qui avait été présenté en mars dernier, une version allégée, puisqu'il a maigri de moitié, mais aussi une version plus sage, car elle a été expurgée des dispositions relatives à l'immigration ; celle-ci fait certes partie des attributions du ministère de l'intérieur, mais il faut remercier Mme la Première ministre de n'avoir pas confondu corrélation et causation entre thèmes de l'immigration et de la sécurité.

Le périmètre retenu pour cette Lopmi n'est pas exempt de reproches. Certains de nos collègues estiment qu'il aurait fallu accorder une place plus importante à la situation des préfetures dans le texte et le rapport annexé.

Cela dit, ce n'est pas le texte le plus déséquilibré que nous ayons eu à examiner en matière de sécurité. Nous nous félicitons des moyens accordés au ministère de l'intérieur alors que les forces de l'ordre sont soumises à une pression quotidienne intense dans une société souvent décrite comme confrontée à davantage de violences. Nous tenons à cette occasion à exprimer notre soutien sans réserve à nos forces de l'ordre.

Nous ne sommes pourtant pas convaincus par tous les aspects du texte. Nous avons ainsi de fortes réserves sur l'amende forfaitaire délictuelle. Le travail accompli par les rapporteurs sur ce point va dans le sens de nos préoccupations. Nous sommes aussi réservés sur les assistants de police judiciaire, dont l'extension du champ de compétence pose problème. Enfin, le volet consacré aux violences intrafamiliales, sexuelles et sexistes est décevant. Nous défendrons nos positions à travers plusieurs amendements, ici et en séance.

Je remercie les rapporteurs pour leur travail très équilibré sur ce texte, même si ne partageons pas toutes leurs conclusions.

Il faudra faire œuvre de pédagogie sur les rançongiciels ; trop de confusion demeure autour de la compétitivité des assurances et de la souveraineté.

En matière de police judiciaire, il est heureux que l'on puisse distinguer de ce texte la réforme programmée et la mission que Nadine Bellurot et moi-même menons à son sujet.

Quant à l'amendement COM-99 du rapporteur Marc-Philippe Daubresse, il comporte trois points de nature différente : nous sommes très favorables au premier, qui concerne les élus locaux, mais il faudrait en dissocier les deux autres.

Notre réflexion nous conduira à nous abstenir ici et à réserver notre vote en séance, mais avec une grande bienveillance pour le travail de nos rapporteurs.

Mme Esther Benbassa. – Je remercie nos rapporteurs pour leur travail minutieux.

Le dépôt de plainte en ligne doit alléger le travail des commissariats et encourager les victimes, mais comment garantir la protection des données et la confidentialité des plaintes, à l'heure où la sécurité sur internet est remise en question ?

Au regard des dernières affaires de tirs à la suite de refus d'obtempérer, la nouvelle formation des policiers comprend-elle des changements de doctrine en matière d'utilisation des armes ?

Enfin, les attaques de drones pendant des événements sportifs se multiplient ; comment comptez-vous contrer cette menace lors des jeux Olympiques ? Quels sont les outils disponibles ?

Mme Éliane Assassi. – Je remercie nos rapporteurs pour leur travail rigoureux sur un texte difficile à appréhender. La Lopmi nous revient dans une version allégée. Rappelons que cette cure d'amaigrissement est la conséquence d'avis sévères du Conseil d'État ; dans celui du 5 septembre dernier, il souligne que le rapport annexé et l'étude d'impact auraient gagné à être modifiés en réponse à ses remarques du mois de mars.

On peut se féliciter du retrait de plusieurs mesures, notamment de celle sur la départementalisation des forces de police et, bien évidemment, de celle sur l'immigration, qui reviendra dans un autre texte début 2023.

Toutefois, on ne peut pas ignorer que ce projet de loi suscite un certain nombre d'interrogations, voire de réserves, en particulier chez les professionnels de la police et de la

justice – je ne parle pas seulement des syndicats représentatifs de ces professions. De fait, il existe des failles, voire des contradictions entre le rapport annexé et le texte.

En l'état, nous ne pourrions pas voter en faveur du projet de loi, qui s'inscrit dans la logique de la loi Sécurité globale. En effet, notre boussole a toujours été de ne pas stigmatiser les forces de police, qui sont confrontées chaque jour à des conditions de travail difficiles, mais aussi de créer les conditions pour renforcer le lien de confiance entre la police, nos concitoyens et nos concitoyennes. Nous avons d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens voilà quelque temps.

Mme Maryse Carrère. – Le groupe du RDSE salue les annonces et les ambitions présentées dans le rapport.

Outre l'adaptation au monde numérique, ce rapport tient compte de la problématique de l'ancrage local des forces de sécurité. Celui-ci nécessite évidemment des moyens, tant en personnel qu'en matériel, d'autant que, comme le ministre nous l'a expliqué hier, les délits et les crimes ont tendance à se déplacer vers les villes moyennes. Je pense aussi au milieu rural, qui ne doit pas être oublié.

Des mesures du projet de loi nous semblent aller dans le bon sens. Nous regrettons tout de même que l'on cherche aussi, par le biais de celui-ci, à simplifier des procédures afin de pallier les difficultés en matière d'effectifs – je pense à la restructuration des services de police judiciaire, à la suppression des trois ans d'ancienneté, qui ne nous paraît pas adaptée à l'exigence de la fonction, et au rendu des rapports qui conditionnent la réponse pénale.

Nous souhaitons également rappeler l'importance de la formation des personnels qui concourent à la sécurité intérieure de notre pays. C'est un sujet bien connu de notre commission des lois, qui a créé une mission d'information sur les moyens d'action et les méthodes d'intervention de la police et de la gendarmerie, dont Catherine di Folco et moi-même sommes les rapporteurs. Aujourd'hui, on constate un réel problème en matière de formation continue dans la police – la situation n'est pas tout à fait la même dans la gendarmerie. Ce point est un peu oublié dans le rapport.

Nous nous inquiétons de la disposition de l'article 9, qui assouplit les conditions requises pour exercer les attributions attachées à la qualité d'officier de police judiciaire, probablement pour pallier plus rapidement le manque d'OPJ, notamment dans la police. Nous déposerons un amendement sur le sujet.

Nous nous interrogeons sur la simplification de la procédure pénale. Les rapporteurs nous ont rassurés sur le sujet, et nous attendons avec impatience les amendements qu'ils nous proposeront. Quoi qu'il en soit, nous croyons que la simplification ne doit pas s'accompagner d'une dégradation des principes fondamentaux de l'État de droit. L'encadrement procédural est ce qui rend légitime l'action de l'État en matière de répression, et il ne saurait être question de renoncer à des éléments de procédure seulement parce que les policiers et les gendarmes ne sont plus en capacité de les respecter. On ne saurait répondre à un manque de moyens et de formation par la simplification de notre droit. Il vaut mieux former nos agents et en recruter davantage, afin qu'ils puissent mieux répondre aux impératifs formels que la procédure exige. De ce point de vue, la création d'une fonction d'assistant d'enquête, si elle se fait avec des moyens suffisants, peut sembler judicieuse.

En revanche, la généralisation de l’amende forfaitaire délictuelle, dans la mesure où elle participe à marquer un net recul de l’action des juges, comme du principe fondamental de l’individualisation des peines, nous paraît une fausse bonne idée.

Nous attendons les amendements de notre commission pour fixer notre ligne de conduite lors du vote du projet de loi.

M. Henri Leroy. – Je m’associe aux propos des rapporteurs sur l’entente qui a prévalu durant tous les travaux préparatoires à cette Lopmi.

Un Livre blanc, que le ministre actuel ne revendique pas, a été rédigé notamment à la suite de la commission d’enquête du Sénat sur les forces de sécurité qui a été effectuée durant six mois sur le terrain, et il y a eu le Beauvau de la sécurité. Cette concertation a réuni tous les représentants des forces de sécurité intérieure, du commandement, de l’exécution, des officiers de police, des experts. Elle a été extrêmement constructive. La présente Lopmi reprend les suggestions qui ont été formulées.

Toutefois, on ne fait que traiter un retard : doter les forces de sécurité de ce qui leur manque depuis de nombreuses années, en matière de personnels, de matériels, de logistique, de moyens. Cependant, on ne traite pas le fond du problème. La sécurité sera-t-elle améliorée par la Lopmi ? Le cœur du sujet de la réforme sécuritaire est la répartition territoriale des forces de sécurité. Est-elle adaptée à l’évolution de la criminalité ? Sur ce plan, on fonctionne avec un système qui, *grosso modo*, date de l’après-Seconde Guerre mondiale.

Lors du déplacement qu’il a effectué à Toulouse avec le Premier ministre, le ministre de l’intérieur a eu à faire face à une levée de boucliers des élus locaux – notamment de la part des maires de la métropole qui étaient présents –, que ce gouvernement ignore souvent. Or les maires constituent le cœur de la démocratie locale ! Face à cette levée de boucliers, le ministre actuel a fait preuve de courage et lancé la réforme départementale. Celle-ci est indispensable au fonctionnement efficace de la police, mais, tant que l’on ne se sera pas attelé à la répartition territoriale des forces de sécurité, qui est le cœur du sujet, on ne luttera pas efficacement contre l’insécurité galopante sur notre territoire. On n’aura fait que panser ; on n’aura pas donné un traitement de fond.

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie nos deux rapporteurs.

Les mots ont un sens : l’intitulé du projet de loi laissait espérer un texte balayant l’ensemble des compétences du ministère de l’intérieur, en particulier les moyens d’action des préfetures. On constate qu’il s’agit davantage d’un projet de loi d’orientation et de programmation des forces de sécurité. Je le déplore, dans la mesure où nous avons vu, lors de nos travaux sur les questions migratoires, au début de l’année, combien les préfetures étaient défailtantes dans l’accueil des étrangers. Nous avons aussi vu, cette année, combien les moyens des mairies et des préfetures pour traiter les demandes de cartes nationales d’identité et de passeport étaient insuffisants.

La présence de l’État sur les territoires, matérialisée *via* l’existence de services publics répondant aux besoins quotidiens des citoyens, est essentielle. C’est un facteur de cohésion et de sécurité. Or la situation en la matière se dégrade, et rien, dans le présent projet de loi, ne répond à cette préoccupation majeure de l’ensemble des Français.

Il est dommage de réduire l'action du ministère de l'intérieur aux forces de sécurité, même si celles-ci sont essentielles. Force est de constater que rien n'est prévu pour répondre à l'évolution en matière de dématérialisation et aux préoccupations qui démotivent les personnels des préfectures, lesquelles connaissent des turn-over de plus en plus importants. C'est tout ce qui fait le quotidien de la relation entre les services publics et les Français qui est remis en cause, accroissant la violence et l'insécurité.

Par ailleurs, il faut aller au bout de la dématérialisation : si des plaintes peuvent être déposées en ligne, nous devons, à chaque étape, donner aux citoyens la possibilité d'être accompagnés par un avocat, qui doit pouvoir accéder au dossier sans avoir besoin de passer par FranceConnect. Il faut, sur ce plan, faire évoluer les choses.

Ce texte va une nouvelle fois faire évoluer le code de procédure pénale sur un nombre non négligeable de sujets. Or, comme nous l'avons évoqué lors des réflexions qui ont fait suite aux États généraux de la justice, nous savons combien il faut toucher ce code d'une main tremblante si l'on veut éviter l'inflation législative.

M. Guy Benarroche. – La vision de la tranquillité publique, de la protection et de la sécurité des citoyens et des fonctionnaires de police du pays et des relations entre ces derniers qui est développée dans ce projet de loi ne nous convient pas du tout. Nous apprécions le travail réalisé par les rapporteurs, qui a permis d'améliorer *a minima* un certain nombre de points, mais cela ne nous suffit pas. Nous déposerons quelques dizaines d'amendements en séance afin de développer notre vision de ce que doivent être, pour nous, la protection, la sécurité, la tranquillité publique.

On ne trouve rien dans le texte sur la formation, sur les officiers de protection instructeurs (OPI), les assistants, la police judiciaire, la souffrance au travail des fonctionnaires de police, si ce n'est des mesures de simplification qui aboutiront inéluctablement, malgré toutes les précautions de langage que peut prendre le texte, à une dégradation absolue de la protection et de la sécurité.

En l'état actuel, nous voterons contre ce projet de loi.

Mme Catherine Belrhiti. – Je veux d'abord saluer l'excellent travail d'analyse effectué par nos deux rapporteurs.

La Lopmi vise à poursuivre de manière louable les réformes entreprises en matière de procédure pénale. L'augmentation des moyens au bénéfice de nouveaux domaines d'intervention des forces de l'ordre est appréciable.

Le doute est néanmoins permis concernant l'efficacité de certaines dispositions. À cet égard, la formation de tous les nouveaux policiers et gendarmes aux fonctions d'officier de police judiciaire est emblématique. Il s'agit d'une tentative méritoire d'accroître la maîtrise de la procédure pénale au sein des forces de l'ordre, mais cette matière demeure indigeste et associée à des résultats décevants compte tenu de la charge de travail et des responsabilités des agents. Ce défaut de notre procédure pénale est bien connu des délinquants eux-mêmes, qui en tirent parfois profit.

Enfin, force est de rappeler que la mise en place de 200 nouvelles brigades de gendarmerie en zones rurales et périurbaines peine à compenser la suppression de 500 d'entre elles ces quinze dernières années. Les besoins sur le terrain demeurent importants et

justifieraient de renforcer le nombre de brigades itinérantes destinées à intervenir dans des circonstances locales ou ponctuelles.

M. François Bonhomme. – Ce projet de loi est aussi intéressant par ce qu’il dit que par ce qu’il ne dit pas. En particulier, l’augmentation des moyens affichée dans l’exposé des motifs ne sera opérante que dans l’hypothèse d’un continuum entre justice et forces de sécurité, laquelle reste à démontrer.

Je veux réagir aux propos d’Eliane Assassi : sur les principes, nous partageons globalement tous ici l’objectif de renforcer le lien de confiance avec la population et de ne pas stigmatiser les forces de police, mais cela ne se joue pas qu’au travers d’une loi. À la faveur de campagnes d’affichage, certains groupes sociaux attaquent la police de manière systématique, essayant de lui attribuer des faits de violence.

Je pense aux deux dernières campagnes d’affichage de la CGT.

Je rappelle que la première d’entre elles montrait un insigne de CRS baignant dans une flaque de sang et était titrée : « La police doit protéger les citoyens et non les frapper. » La seconde était tout aussi significative : on y voyait une matraque ruisselante de sang à côté d’un ourson – excusez du peu... –, avec pour titre : « Touchez pas à nos enfants ! » Quel effet peuvent avoir de telles approches sur le lien de confiance ?

M. François-Noël Buffet, président. – Nous interrogerons M. Martinez...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ce projet de loi comporte des dispositions sur les violences sexistes, mais elles sont modestes.

Sur ce sujet, beaucoup de choses ont été faites depuis quelques années, notamment au Sénat : ordonnance de protection, bracelets anti-rapprochement, téléphone grave danger, modifications dans la caractérisation des infractions, progrès dans la formation des policiers et des magistrats... Cependant, nous constatons que le nombre de féminicides ne baisse pas : on en dénombre toujours plus d’une centaine par an – 79 cette année, mais 122 en 2021, ce qui est terrible. Au reste, les victimes sont des hommes dans 20 % des cas – et je ne parle pas des enfants.

Depuis fort longtemps a été identifiée la nécessité de mettre en place des pôles de juridiction concentrés sur ces sujets, permettant d’articuler le civil et le pénal. Aujourd’hui, plusieurs juges sont concernés : juge des enfants, juge aux affaires familiales, juge de l’application des peines, juge correctionnel. On parle de juridictions spécialisées depuis le Grenelle des violences conjugales de 2019. Le Haut Conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes (HCE) recommande leur création, notre collègue Max Brisson s’est exprimé en ce sens en 2020 et tous les candidats à la présidentielle l’ont dit. La Première ministre en a parlé à l’occasion de l’anniversaire du Grenelle : elle a souhaité qu’une mission soit engagée – celle-ci a été confiée à deux parlementaires, dont notre collègue Dominique Vérien.

Nous nous inspirons du Québec et de l’Espagne. L’Espagne est l’exemple emblématique. Des dispositifs comparables existent depuis plusieurs années et ont fait progresser la situation de manière considérable.

Pourquoi créer une juridiction spécialisée dans ce texte ? Parce qu’il traite des violences sexistes et sexuelles. D’aucuns pourraient dire que ce n’est ni le moment ni la méthode, mais il faut bien avancer. Il vous est proposé ici une création à titre expérimental.

De fait, nous avons dû louvoyer pour ne pas nous heurter à l'irrecevabilité de l'article 45 de la Constitution... Si toutefois vous considérez que cette création n'était pas possible, nous avons également proposé une demande de rapport, mais je connais trop bien la position que la commission réserve aux demandes de ce genre. Nous pouvons aussi tout simplement insérer un paragraphe dans le rapport annexé pour évoquer la nécessité de cette juridiction spécialisée ; il me semble qu'à tout le moins nous pouvons nous rejoindre sur ce point. Il ne faut plus attendre. Il faut avancer. C'est la raison pour laquelle nous proposons ces amendements.

Mme Marie Mercier. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail et la qualité des auditions qu'ils ont menées.

Pour rebondir sur les propos de Marie-Pierre de La Gontrie, la commission des lois formule des préconisations depuis bien longtemps, qui ont d'ailleurs été reprises par la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise). Celle-ci appelle à un renforcement des moyens de lutte contre la cyberpédocriminalité. Il faut savoir que les pédocriminels utilisent les réseaux sociaux et les jeux en ligne. Or, en France, il n'existe que 30 enquêteurs spécialisés, contre 152 aux Pays-Bas et 321 en Grande-Bretagne. Je crois que tout est dit.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Beaucoup de questions s'adressent en réalité au ministre de l'intérieur... Je rappelle que nous ne sommes pas ses représentants ! Nous vous laisserons l'interroger en séance publique.

Je veux remercier Jérôme Durain pour ses propos marqués du sceau de l'équilibre. Il a bien voulu reconnaître le travail équilibré des rapporteurs. À mon tour de reconnaître le travail équilibré de son groupe. Je veux lui dire que nous sommes en phase sur bien des sujets, notamment sur la méthode.

Il faut attendre les conclusions de la mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire, dont les rapporteurs sont Nadine Bellurot et Jérôme Durain, et évidemment tenir compte des spécificités de la police judiciaire. Le projet de loi d'orientation évoque la départementalisation, qui relève du champ réglementaire, mais, si l'on veut écouter le Parlement, il faudra prêter attention aux préconisations de cette mission. Un amendement en ce sens a été déposé par nos collègues ; nous y serons évidemment favorables.

Monsieur Leconte, les articles 1^{er} et 2 spécifient bien les moyens du ministère de l'intérieur s'agissant des préfetures. La programmation budgétaire en tient compte également.

Il y a tout juste vingt ans, je présidais la séance de l'Assemblée nationale au cours de laquelle était débattue la Lopsi, consacrée aux moyens de la sécurité intérieure – M. Sarkozy était alors ministre de l'intérieur. Nous traitons désormais de la Lopmi. Les moyens évoqués dans l'article de programmation apportent des réponses significatives. Je rappelle que, sur les 15 milliards d'euros supplémentaires, 7 concernent l'effort considérable consenti en direction du numérique pour nous permettre de résister au développement exponentiel de la délinquance et de la criminalité organisées, qui nécessite des moyens d'investigation à une échelle zonale, et non seulement départementale, et la dématérialisation des démarches des citoyens.

Eliane Assassi a évoqué, à juste titre, les réserves du Conseil d'État. Nous en avons tenu compte. Je veux dire que son propos est tout à fait respectable et cohérent avec ses interventions précédentes.

Je suis d'accord avec Maryse Carrère et François Bonhomme : nous aurions aimé pouvoir discuter de la réforme systémique de la police et de celle de la justice de manière concomitante, parce que l'une ne va pas sans l'autre.

Je remercie Henri Leroy pour son remarquable travail de suivi du Beauvau de la sécurité et pour le temps qu'il a passé à relayer nos positions.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je remercie les collègues qui se sont exprimés sur notre travail. Je remercie également ceux qui ont participé aux auditions en visioconférence : leurs questions ont permis de balayer l'intégralité des sujets et d'enrichir les échanges.

On peut regretter que la Lopmi ne contienne aucune disposition sur le droit des images. C'est le résultat de la cure d'amaigrissement qui lui a été imposée. Le ministre avait annoncé des dispositions sur la mise en conformité au droit européen de la vidéoprotection, la question des drones et, peut-être, la reconnaissance faciale. Il y a urgence à ce que l'on vienne conforter notre droit sur ces questions, dans un équilibre entre sécurité et libertés publiques.

Je veux rassurer nos collègues sur le sujet de la formation. Je partage l'idée qu'il faille améliorer la formation des policiers et des gendarmes, notamment des OPJ. Le texte n'allège pas la formation initiale et continue des policiers. Les améliorations proposées consistent en des réductions de délai : on pourra notamment commencer la formation d'OPJ beaucoup plus tôt, et on pourra être beaucoup plus efficace sur le terrain. La formation en elle-même n'est pas sacrifiée.

Madame de la Gontrie, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur n'est pas un texte relatif à la justice.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – En ce cas, opposez l'article 45 !

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Il y a des véhicules législatifs réguliers qui permettent de créer une juridiction spécialisée sur le sujet très important que vous évoquez. Dominique Vérien, qui est membre de notre commission, a été nommée parlementaire en mission sur cette question, aux côtés d'une collègue députée. Ne préemptons pas le sujet en modifiant la loi avant qu'elles aient fini de travailler.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Modifions simplement le rapport annexé !

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Si l'on peut imaginer que l'on insère dans le texte des dispositions relatives à la procédure pénale, il ne me paraît pas raisonnable de créer *ex nihilo* une juridiction, sans que nous ayons à aucun moment évoqué ce sujet avec nos interlocuteurs lors des auditions. Nous avons la chance d'examiner ce texte en premier, ce qui est rare.

Au demeurant, j'ignore s'il s'agit d'une bonne idée, chère collègue. Nous n'avons pas eu le temps de l'analyser. Quoi qu'il en soit, votre proposition sera débattue en séance.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Elle n'est pas nouvelle !

M. François-Noël Buffet, président. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à la vision portée par l'État de la modernisation du ministère de l'intérieur dans les prochaines années, par le biais du rapport annexé ; à la programmation budgétaire du ministère de l'intérieur dans les cinq prochaines années ; à l'adaptation des prérogatives et des modalités d'action face au développement de la criminalité numérique ; à la mise en place du réseau radio du futur ; à la forme du dépôt de plainte et de la déposition ; à la répression des violences commises dans les espaces ouverts au public ; à la formation, aux conditions requises et aux modalités d'action des différents corps d'investigation ; à l'amende forfaitaire délictuelle ; aux réquisitions judiciaires ; à la garde à vue et aux techniques spéciales d'enquêtes ; aux prérogatives des préfets en cas d'événements d'une particulière gravité.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'examen de l'article 1^{er} est réservé.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'article 3 propose de simplifier la saisie de cryptoactifs.

L'amendement COM-60 rectifié vise à ajouter que cette saisie se fasse « sous réserve des droits de propriété et du principe de proportionnalité ». Par définition, on ne peut subordonner la saisie au respect du droit de propriété. Par ailleurs, le principe de proportionnalité inspire toutes les procédures pénales. Avis défavorable.

L'amendement COM-60 rectifié n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Après l'article 4

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Je sollicite le retrait de l'amendement COM-41, qui tend à obliger les établissements financiers à déclarer à Tracfin le paiement d'une rançon après une attaque au rançongiciel : cet amendement me paraît satisfait puisque l'article L. 561-15 du code monétaire et financier prévoit déjà que les établissements

financiers sont tenus de déclarer à Tracfin les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme.

M. Jérôme Durain. – Je retire l'amendement.

L'amendement COM-41 est retiré.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Notre amendement COM-86 vise à étoffer les moyens mis à la disposition des enquêteurs qui mènent une enquête sous pseudonyme. Cette disposition figurait dans la version initiale du projet de loi. Elle marquerait une vraie amélioration, raison pour laquelle je propose de la reprendre.

L'amendement COM-86 est adopté et devient article additionnel.

Article 5

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Notre amendement COM-87 supprime l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la mise en œuvre du réseau radio du futur, dans l'attente d'un amendement du Gouvernement qui inscrive les choses en dur en séance publique.

L'amendement COM-87 est adopté.

L'article 5 est supprimé.

Après l'article 5

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Le périmètre du projet de loi, défini en application de l'article 45, comprend les violences commises sur la voie publique.

Les amendements COM-74 rectifié, COM-75 rectifié et COM-73 rectifié reprennent des amendements déposés sur la loi Sécurité globale, qui concernent les transports et la manière dont les agents de la RATP peuvent intervenir. Tout cela ne relève pas du champ du texte.

Les amendements COM-74 rectifié, COM-75 rectifié et COM-73 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 6

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Notre amendement COM-88 limite le recours à la visioconférence aux dépôts de plaintes et dépositions pour des atteintes aux biens. Nous pensons qu'il faut maintenir la procédure habituelle pour les atteintes aux personnes.

L'amendement COM-88 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-42 prévoit un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour la mise en place de la télédéposition. J'y suis favorable.

L'amendement COM-42 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-43 prévoit la possibilité explicite d'une audition dans les services de police après une télédéposition. Il semble satisfait, puisque rien ne s'oppose à l'organisation ultérieure de l'audition de la victime après un dépôt de plainte ou une déposition en visioconférence. Je sollicite son retrait.*

M. Jérôme Durain. – *Je le retire.*

L'amendement COM-43 est retiré.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-14 paraît satisfait : on comprend bien la volonté de ne pas accentuer la fracture numérique, mais l'article prévoit qu'il s'agit d'une simple faculté pour la victime, et non d'une obligation. Retrait.*

M. Guy Benarroche. – *Je maintiens l'amendement, car l'expérience passée me fait penser qu'il faut apporter cette précision.*

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-44 tend à inscrire dans le code l'obligation de faire figurer dans le procès-verbal unique qui sera dressé la mention du test matériel et des heures du début et de fin de connexion.*

Que ces mentions figurent au procès-verbal peut être utile. Il n'y a pas de difficulté de fond, mais il n'appartient pas à la loi de prévoir le contenu du procès-verbal. Ces questions d'organisation seront soumises au ministre de l'intérieur lors de la séance publique. Retrait.

M. Jérôme Durain. – *Je retire l'amendement.*

L'amendement COM-44 est retiré.

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

Après l'article 6

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-61 rectifié prévoit la possibilité pour une personne d'être accompagnée d'un avocat au stade du dépôt de plainte ou de l'audition libre.*

Cependant, l'article 10-2 du code de procédure pénale indique déjà que les personnes peuvent être « accompagnées chacune, à leur demande, à tous les stades de la procédure », en particulier par un avocat. L'amendement est satisfait : retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-61 rectifié n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-11 tend à créer une médaille de la police nationale. Nous avons déjà eu l'occasion d'examiner cet*

amendement, qui, quel que soit intérêt qu'il présente, relève du domaine réglementaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-12 vise à créer une médaille de la police municipale. Avis défavorable, pour les raisons qui viennent d'être évoquées.*

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-71 rectifié prévoit une orientation des membres des forces de sécurité intérieure ayant subi un préjudice susceptible d'affecter leur santé mentale vers un dispositif de prise en charge approprié. Cela ne relève pas du périmètre du projet de loi.*

L'amendement COM-71 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Avant l'article 7

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-51 prévoit que les assemblées parlementaires ou que les collectivités territoriales puissent se porter partie civile lorsqu'un élu est victime d'une agression. J'y suis favorable sur le fond, mais il est sans lien avec les dispositions figurant dans le texte.*

L'amendement COM-51 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – *L'amendement COM-52 est hors du champ du texte.*

L'amendement COM-52 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7

M. Loïc Hervé, rapporteur. – *L'amendement COM-2 est satisfait et pose de gros problèmes sur le plan légistique. Nous proposons d'en rester à la rédaction du texte. Avis défavorable.*

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-89 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 7

M. Loïc Hervé, rapporteur. – *J'ai déjà répondu à Marie-Pierre de La Gontrie sur l'opportunité de faire figurer dans le texte l'expérimentation d'une juridiction spécialisée. Eu égard à la nomination d'une députée et d'une sénatrice – notre collègue Dominique Vérien –*

comme parlementaires en mission sur le sujet, considérant que le texte porte sur le ministère de l'intérieur et que nous n'avons pas abordé cette question lors de nos auditions, je sollicite le retrait de l'amendement COM-19 ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ce sont des prétextes ! Les femmes attendront...

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je rappelle que je suis membre de la délégation aux droits des femmes depuis quatre ans.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Même avis sur l'amendement COM-54 : retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Mon amendement COM-99, que j'ai déjà évoqué, concerne trois types de violences commises sur la voie publique.

Premièrement, il vise les violences faites aux élus locaux, dont je répète qu'elles sont en augmentation chaque année – de 57 % pour cette dernière année. J'ai été maire durant trente ans, et je puis dire que, dans l'intervalle, les conditions d'exercice des mandats locaux ont bien changé ! Les violences verbales et physiques sont terribles. Il s'agit de faire bénéficier les élus locaux du statut qui a été accordé aux policiers et aux gendarmes dans la loi Sécurité globale, en termes de peines et d'amendes.

Deuxièmement, l'amendement vise le refus d'obtempérer, qui a, pour sa part, connu une augmentation de 28 %. Hier, le ministre de l'intérieur nous a dit, lors d'un déjeuner de travail, qu'il avait assisté aux funérailles de 13 policiers ou gendarmes et que 80 % des décès de policiers faisaient suite à un refus d'obtempérer. Il s'agit là aussi de porter les quantum de peine à leur maximum.

Troisièmement, l'amendement vise le code de la route s'agissant des rodéos urbains : il s'agit d'aller beaucoup plus loin lorsque les faits ont été commis dans des circonstances qui exposent directement la population à un risque de mort ou de blessure pouvant entraîner une mutilation.

J'ai bien noté que M. Durain a proposé que nous présentions séparément ces trois volets de l'amendement. Je ne peux pas changer les choses à ce stade, mais nous débattons des trois sujets en séance de manière distincte.

M. Patrick Kanner. – De fait, nous aimons tellement le travail de M. Daubresse que nous aimerions trois amendements plutôt qu'un... Si les thématiques étaient dissociées, notre groupe soutiendrait probablement une partie de ses propositions.

L'amendement COM-99 est adopté et devient article additionnel.

Avant l'article 8

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-62 rectifié : il ne nous paraît pas utile de rouvrir le débat.

L'amendement COM-62 rectifié n'est pas adopté.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Après l'article 8

L'amendement COM-4 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Nous sommes assez circonspects sur l'amendement COM-5 rectifié *bis*, qui concerne les animaux de compagnie détenus au sein d'un foyer et l'ordonnance de protection des victimes de violences intrafamiliales. Avis défavorable.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – J'ai cosigné cet amendement de mon collègue Arnaud Bazin, très attaché à ce sujet.

Je respecte la position des rapporteurs, mais je pense qu'il faut considérer l'environnement familial global. Cela ne peut qu'aider dans le traitement des difficultés.

Mme Nadine Bellurot. – J'ai également cosigné cet amendement. Je rejoins ma collègue : pour être très active auprès des associations qui luttent contre la maltraitance animale, je suis obligée de constater que toutes les violences se rejoignent. Il faut considérer l'environnement. À ce titre, l'existence de violences à l'égard des animaux constitue souvent un signe précurseur de maltraitances au sein du foyer.

Je n'ai pas pour habitude de m'opposer aux rapporteurs, qui ont fait un travail remarquable, mais j'appelle mes collègues à soutenir cet amendement. Nous aurons tous, un jour ou l'autre, dans nos permanences, à connaître de telles situations.

M. Hussein Bourgi. – Je soutiens moi aussi cet amendement. On ne compte malheureusement plus les faits divers tragiques dont les victimes collatérales sont les animaux de compagnie, parfois pris en otage dans des situations de violences familiales ou des conflits de voisinage. Je le voterai en séance publique.

M. Guy Benarroche. – Le soutien à cet amendement est à la fois logique et cohérent avec le reste du texte. Notre groupe le votera en séance publique.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je veux rappeler à nos collègues l'objet de cet amendement.

Selon le droit actuel, une femme victime de violences au sein d'un couple peut obtenir du juge aux affaires familiales (JAF) la délivrance d'une ordonnance de protection lorsque ces violences la mettent en danger ou mettent en danger un ou plusieurs enfants.

Cet amendement propose d'autoriser la délivrance d'une ordonnance de protection lorsque les violences mettent en danger un animal de compagnie détenu au sein du foyer, au motif que les violences contre l'animal pourraient être le prélude à des violences contre les personnes.

Il nous semble que l'adoption de cet amendement détournerait l'ordonnance de protection de son objet, au risque d'affaiblir le dispositif. Celle-ci vise à apporter une solution dans l'urgence à une femme qui est menacée ou qui craint pour la sécurité de ses enfants. Poursuivre un deuxième objectif, de même niveau, de protection des animaux de compagnie risque d'introduire de la confusion et d'encombrer les cabinets des juges aux affaires familiales, alors que ceux-ci doivent pouvoir statuer rapidement sur le premier sujet.

La lutte contre la maltraitance animale, objectif que nous partageons tous, est un sujet important. Les règles en la matière ont d'ailleurs été renforcées récemment par la loi du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes. Il nous semble cependant hasardeux de mobiliser pour la lutte contre la maltraitance animale les outils conçus pour protéger les victimes de violences conjugales, même s'il est vrai qu'une violence indiscriminée peut parfois s'exercer contre l'animal et contre la personne humaine. Par conséquent, nous maintenons un avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – L'amendement conduit à mettre sur le même plan les animaux et les êtres humains... Il est nécessaire d'approfondir le sujet, et de trouver des solutions plus adaptées. Quoi qu'il en soit, le débat aura lieu en séance.

L'amendement COM-5 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-6 rectifié *bis* porte sur le même sujet : avis défavorable.

L'amendement COM-6 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Patrick Kanner sait combien nous partageons ce combat, comme l'ont traduit différents votes du Sénat, mais l'amendement COM-37 se heurte malheureusement à l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-37 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements COM-76 rectifié, COM-77 rectifié et COM-78 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 9

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-15, COM-45, COM-70 rectifié et COM-63 rectifié : nous tenons à l'article 9.

Les amendements identiques COM-15, COM-45, COM-70 rectifié et COM-63 rectifié ne sont pas adoptés.

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-64 rectifié tend à supprimer l'article 10. Nous souhaitons son maintien, ne serait-ce que pour pouvoir en débattre en séance.

L'amendement COM-64 rectifié n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-46 rectifié propose de supprimer la possibilité pour les assistants d'enquête de procéder à la transcription des enregistrements. Nous sommes attachés à cette possibilité, quitte à ce qu'elle soit mieux encadrée : avis défavorable.

L'amendement COM-46 rectifié n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-97 a pour objet de renvoyer au décret en Conseil d'État la définition des modalités de retranscription des enregistrements par les assistants d'enquête. Cela nous paraît une bonne idée. Avis favorable.

L'amendement COM-97 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-16 devient sans objet.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La création des assistants d'enquête est une réforme ambitieuse. Elle pose tout de même un certain nombre de questions en matière d'attractivité, de formation et de niveau de rémunération. Dans ces conditions, il nous semble utile de proposer une évaluation au terme d'une période de trois ans. C'est l'objet de notre amendement COM-96.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Qui procédera à cette évaluation ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le Gouvernement.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – C'est contradictoire avec ce que le président Philippe Bas nous avait enseigné, à savoir que l'on ne pouvait pas donner d'injonctions au Gouvernement.

Au reste, monsieur le président, si, à l'avenir, nous demandons des « évaluations » plutôt que des « rapports », aurons-nous plus de chance que nos amendements soient acceptés par la commission ?...

M. François-Noël Buffet, président. – Je ne voudrais pas que vous rêviez trop...

Dans la mesure où le Gouvernement propose un dispositif nouveau, qui n'existe pas encore au sein des forces de police, il ne paraît pas totalement inutile que nous puissions l'obliger à nous dire, le moment venu, comment il fonctionne.

L'amendement COM-96 est adopté.

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

Après l'article 10

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-79 rectifié est un amendement d'appel sur l'obligation de formation continue des personnels des forces de sécurité intérieure, qui n'est pas toujours respectée. Je rappelle que nos collègues Catherine di Folco et Maryse Carrère travaillent sur le sujet de la formation de la police et de la gendarmerie.

Il sera intéressant d'en débattre en séance, mais, au stade de la commission, nous vous proposons de ne pas retenir cet amendement : réaffirmer une obligation qui existe déjà ne la rendra pas plus effective. Avis défavorable.

L'amendement COM-79 rectifié n'est pas adopté.

Par parallélisme avec ce qui se pratique pour les élèves officiers de la police et les élèves commissaires, l'amendement COM-90 vise à attribuer, la qualité d'agent de police judiciaire aux élèves officiers de la gendarmerie nationale durant leur scolarité en formation initiale.

L'amendement COM-90 est adopté et devient article additionnel.

Article 11

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-91 tend à introduire des simplifications relatives aux saisines des services de police technique et scientifique.

L'amendement COM-91 est adopté.

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

Article 12

L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-47 vise à supprimer la présomption d'habilitation à la consultation de fichiers de police. La simplification apportée par l'article 12 n'empêchera en aucun cas le contrôle de l'habilitation. En revanche, le maintien de l'obligation, pour les policiers et gendarmes, de préciser systématiquement, quand ils consultent un fichier, qu'ils sont bien habilités à le faire, entraîne des lourdeurs aux conséquences parfois fâcheuses. Avis défavorable.

L'amendement COM-47 n'est pas adopté.

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

Article 13

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-48 concerne une demande de rapport d'évaluation. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-48 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté sans modification.

Après l'article 13

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-92 tend à renforcer les prérogatives des agents de police judiciaire, sous le contrôle des officiers de police judiciaire.

L'amendement COM-92 est adopté et devient article additionnel.

Avant l'article 14

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-81 soumet à un délai de quinze jours l'appréciation du procureur de la République sur les suites à donner à des faits de violences conjugales. Au-delà du fait que nous n'avons pas pu échanger à ce sujet avec les procureurs de la République, une véritable enquête nécessite des délais beaucoup plus longs. Avis défavorable.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-82 est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-82 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 14

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les amendements identiques COM-13, COM-49, COM-69 rectifié et COM-65 rectifié tendent à supprimer l'article 14. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Les amendements identiques COM-13, COM-49, COM-69 rectifié et COM-65 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Plutôt que de généraliser la procédure d'amende forfaitaire délictuelle (AFD) à l'ensemble des 3 400 infractions susceptibles de déboucher sur une condamnation à un an de prison ou moins et plutôt que d'adopter une logique de critères qui aurait abouti à son extension à 700 infractions environ, l'amendement COM-93 tend à dresser une liste positive des infractions pouvant donner lieu à AFD.

M. André Reichardt. – M. le rapporteur a évoqué plusieurs centaines de milliers d'AFD. A-t-on une idée de leur taux de recouvrement ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Il est d'un peu moins de 50 % pour usage de stupéfiants.

M. François-Noël Buffet, président. – Et il est de l'ordre de 20 % pour les autres types d'infractions.

L'amendement COM-93 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-98 devient sans objet.

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

Après l'article 14

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les amendements COM-7, COM-8 et COM-9 sont irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements COM-7, COM-8 et COM-9 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-10 rectifié tend à supprimer la nécessité de réitération ou de formalisation de menaces pour encourir une sanction pénale.

Le code pénal sanctionne la menace de commettre un crime ou un délit de six mois de prison et 7 500 euros d’amende et la menace de mort de trois ans d’emprisonnement et 45 000 euros d’amende, à la condition que ces menaces, si elles sont orales, soient réitérées.

Le fait de proférer une menace une seule fois n’est donc pas passible de poursuites. Or une menace peut être bien réelle quand bien même elle n’est proférée qu’une seule fois. Inversement, elle peut être répétée dix fois sous le coup de l’énervement ou par une personne sous l’emprise d’alcool ou de stupéfiants, sans pour autant représenter une menace véritable.

L’évolution du droit ici proposée permettrait aux magistrats de sanctionner les menaces véritables, mais qui ne sont proférées qu’une seule fois. Avis favorable.

L’amendement COM-10 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les amendements COM-66 rectifié et COM-80 sont irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

Les amendements COM-66 rectifié et COM-80 sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 15

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-94 tend à supprimer l’exception selon laquelle la mise à disposition pour emploi des services et établissements publics de l’État ne serait pas applicable aux ARS en cas de « crise sanitaire grave ». Nous considérons que le préfet doit être l’autorité départementale auprès de laquelle sont mis à disposition les différents moyens de l’État en cas de crise, y compris les ARS.

Des rapports parlementaires ont relevé les dysfonctionnements intervenus à l’occasion de la crise de la covid-19, lorsque le préfet avait pour homologue le délégué départemental de l’ARS et que leurs discours divergeaient.

Il ne s’agit pas ici d’exclure l’ARS du dispositif de crise, mais de la mettre, comme les autres administrations, au service du préfet. Ce dernier doit être l’autorité ensemble qui garantit la cohérence d’action de l’administration.

L’amendement COM-94 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-50 prévoit que, en période de crise, la décision du préfet de zone de donner des pouvoirs spécifiques au préfet de département soit motivée et rendue publique. En pratique, le préfet de zone rédigera probablement, faute de temps, des arrêtés types n’apportant aucune précision. Cette mesure est de nature à alourdir l’administration en période de crise. Avis défavorable.

L’amendement COM-50 n’est pas adopté.

L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 15

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-38 tend à affirmer les principes de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-72 rectifié est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-72 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 16

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-95 rectifié vise à rendre applicable le projet de loi dans les territoires ultramarins.

L'amendement COM-95 rectifié est adopté.

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

Article 1^{er} (rapport annexé) (précédemment réservé)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les amendements identiques COM-26 et COM-68 rectifié visent à préciser l'accessibilité géographique et l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap des démarches numériques. Cela inclut les sites du ministère de l'intérieur. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-26 et COM-68 rectifié sont adoptés.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-53 apporte une précision rédactionnelle. Avis favorable.

L'amendement COM-53 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-28 tend à accompagner l'effort de dématérialisation par un effort d'accessibilité des démarches dématérialisées. Avis favorable.

L'amendement COM-28 est adopté, de même que l'amendement COM-29.

L'amendement rédactionnel COM-20 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-21 précise qu'il reviendra au ministère de l'intérieur de construire des partenariats privilégiés avec le monde académique et non l'inverse. Avis favorable.

L'amendement COM-21 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les amendements COM-24, COM-25, COM-18 et COM-67 rectifié visent à supprimer du rapport la mention de la généralisation des directions départementales de la police nationale.

Nous avons eu une discussion sur la réorganisation de la police par filières départementales, laquelle se poursuivra évidemment en séance. Attendons les conclusions de la mission d’information sur l’organisation de la police judiciaire, mais tenons d’ores et déjà compte des spécificités de la police judiciaire. Avis défavorable aux amendements COM-18, COM-24, COM-25 et COM-67 rectifié. Je vous propose plutôt d’adopter l’amendement COM-1 de Mme Bellurot et de M. Durain.

Les amendements COM-24, COM-25, COM-18 et COM-67 rectifié ne sont pas adoptés. L’amendement COM-1 est adopté.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères. – L’amendement COM-57 rectifié tend à adapter la répartition territoriale entre la police et la gendarmerie selon des critères qualitatifs. Le ministre de l’intérieur a lui-même mis en avant l’année dernière cette question.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable.

L’amendement COM-57 rectifié est adopté.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – Dans le même esprit d’équilibre, l’amendement COM-58 vise à réactiver la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (Corat). Il prévoit la généralisation des protocoles de coopération entre la police et la gendarmerie – c’est une nécessité.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable.

L’amendement COM-58 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement COM-22 autorise les inspections à utiliser les nouvelles possibilités permises par l’intelligence artificielle. Le rapport indique déjà que les inspections peuvent utiliser tous les moyens à leur disposition. Cet amendement est satisfait. Cela étant, nous pourrions rappeler cette préoccupation à l’occasion de la loi en préparation sur l’image et l’intelligence artificielle. Demande de retrait, à défaut avis défavorable.

M. Jérôme Durain. – On en débattera en séance.

L’amendement COM-22 n’est pas adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – L’amendement COM-59 rectifié vise à préciser que l’implantation de 200 nouvelles brigades de gendarmerie annoncée par le Président de la République devra s’effectuer selon des critères objectifs. Certains lieux auraient déjà été présélectionnés. Les modalités de financement de ces brigades nous inquiètent également, dans la mesure où les coûts de construction pourraient reposer sur les collectivités territoriales.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Quand c’est flou, il y a un loup ! Avis favorable.

L'amendement COM-59 rectifié est adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-56 apporte une précision visant à garantir les financements nécessaires à l'augmentation du nombre de réservistes souhaitée par le directeur général de la gendarmerie.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-56 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-23 apporte des précisions superflues. Avis défavorable.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-30 porte sur l'accessibilité de l'application « Ma sécurité ». Avis favorable.

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-17 supprime la phrase prévoyant l'expérimentation d'un robot d'accueil dans les brigades et les commissariats. Nous sommes tous d'accord pour dire que les robots d'accueil ne remplaceront pas le contact humain. Les expérimentations visées sont toutefois limitées et ciblées. Elles seront par ailleurs évaluées. Avis défavorable.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-32 précise que les publics vulnérables à l'accueil desquels les policiers et gendarmes doivent être formés incluent les enfants en situation de handicap. Cette précision est superfétatoire. Avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-27 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-33 prévoit qu'il convient de prêter une attention particulière aux femmes en situation de handicap, notamment dans la formation des agents et dans l'accompagnement des victimes. Avis favorable.

L'amendement COM-33 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-40 prévoit l'expérimentation d'une juridiction spécialisée dans les violences sexistes, conjugales et intrafamiliales. Comme l'indiquait Loïc Hervé, ce type d'expérimentation viendra en son temps, dans un autre texte. Avis défavorable.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement COM-31 rectifié indique dans le rapport annexé la possibilité de financer un audit des failles de sécurité éventuelles présentes dans les caméras déjà installées par les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIDPR). Avis favorable.

L’amendement COM-31 rectifié est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement COM-34 porte sur des besoins de reconstruction à neuf des casernes de gendarmerie. Ce point mérite d’être débattu en séance publique. La commission se prononcera une fois que le Gouvernement aura pris position sur cette question. Dans l’attente, avis défavorable.

L’amendement COM-34 n’est pas adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-55 précise que 300 millions d’euros par an sont nécessaires à la reconstruction de casernes et aux travaux de maintenance.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Cet amendement, qui ne devrait pas plaire au Gouvernement, reprend des recommandations parlementaires et de la Cour des comptes. Avis favorable.

L’amendement COM-55 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement COM-39 tend à répartir les moyens des services d’incendie et de secours par un maillage territorial et des capacités équilibrés. Avis favorable.

L’amendement COM-39 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement COM-35 tend à insérer dans le rapport annexé la nécessité de la mise en place d’un programme d’évaluation des différentes mesures éducatives, dont les centres éducatifs fermés (CEF).

Si nous pouvons être d’accord avec cette volonté d’évaluation, cette mesure s’insérerait dans la partie du rapport relative au renforcement de la fonction investigation, ce qui ne paraît pas pertinent. Avis défavorable.

Mme Laurence Harribey. – Je rappelle que cette mesure figure dans les préconisations du rapport d’information conjoint de la commission de la culture et de la commission des lois.

L’amendement COM-35 n’est pas adopté.

L’amendement de coordination COM-84 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel COM-85.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L’amendement COM-36 tend à préciser que la formation des nouveaux policiers et gendarmes abordera la relation de la police avec les personnes en situation de handicap. Il s’agit d’un sujet trop spécifique dans une partie du rapport plus générale. L’amendement me semble par ailleurs satisfait par les amendements adoptés précédemment. Avis défavorable.

L'amendement COM-36 n'est pas adopté.

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
Article 3			
M. FAVREAU	60 rect. bis	Précision concernant la saisie de cryptoactifs	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. DURAIN	41	Signalement à Tracfin du paiement d'une rançon en cas d'attaque au rançongiciel	Retiré
M. DAUBRESSE, rapporteur	86	Complément à la liste des actes autorisés dans le cadre des enquêtes sous pseudonyme	Adopté
Article 5			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	87	Amendement de suppression	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
M. TABAROT	74 rect. ter	Extension de l'autorisation d'usage des caméras individuelles des agents de la RATP et de la SNCF	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. TABAROT	75 rect. ter	Traitement algorithmique sur les enregistrements d'images de vidéoprotection	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. TABAROT	73 rect. ter	Renforcement des prérogatives des agents de sécurité de la SNCF et de la RATP.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 6			
M. DAUBRESSE, rapporteur	88	Limitation du recours à la visioconférence aux atteintes aux biens	Adopté
M. DURAIN	42	Nécessité d'un avis de la CNIL pour la mise en place de la télédéposition.	Adopté
M. DURAIN	43	Possibilité explicite d'une audition dans les services de police après une télédéposition	Retiré
M. BENARROCHE	14	Impossibilité d'imposer le moyen de télécommunication à la victime	Rejeté
M. DURAIN	44	Précision du contenu du procès-verbal dressé à l'issue d'une procédure menée par l'intermédiaire d'un moyen de télécommunication auditive	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
M. FAVREAU	61 rect. bis	Possibilité pour une personne d'être accompagnée d'un avocat au stade du dépôt de plainte ou de l'audition libre.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEVI	11 rect.	Création d'une médaille de la police nationale	Rejeté
M. LEVI	12 rect.	Création d'une médaille de la police municipale	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	71 rect.	Orientation des membres des forces de sécurité intérieure ayant subi un préjudice susceptible d'affecter leur santé mentale vers un dispositif de prise en charge approprié	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article(s) additionnel(s) avant Article 7			
M. DURAIN	51	Possibilité pour les assemblées parlementaires ou pour les collectivités territoriales de se porter partie civile	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. DURAIN	52	Obligation d'informer l'administration employeuse du fait qu'un fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 7			
M. CAPUS	2	Maintien de la contravention d'outrage sexiste dans la partie législative du code pénal	Rejeté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	89	Amendement de coordination	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
Mme de LA GONTRIE	19	Expérimentation d'une juridiction spécialisée en charge des violences sexuelles, conjugales et intrafamiliales	Rejeté
Mme de LA GONTRIE	54	Demande de rapport concernant la création d'une juridiction spécialisée en charge des violences sexuelles, conjugales et intrafamiliales	Rejeté
M. DAUBRESSE, rapporteur	99	Renforcement de la réponse pénale quant aux violences faites aux élus, aux refus d'obtempérer et aux rodéos urbains	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 8			
M. FAVREAU	62 rect. <i>bis</i>	Accès au dossier dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 8			
Mme ESTROSI SASSONE	4 rect.	Sanction du défaut d'immatriculation d'un véhicule	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BAZIN	5 rect. <i>quater</i>	Possibilité de délivrer une ordonnance de protection en cas de mise en danger d'un animal de compagnie	Rejeté
M. BAZIN	6 rect. <i>quater</i>	Possibilité de statuer sur le sort des animaux de compagnie dans le cadre d'une ordonnance de protection	Rejeté
M. KANNER	37	Anonymisation des témoignages en cas d'infraction commise à l'encontre d'un sapeur-pompier	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. TABAROT	76 rect. <i>ter</i>	Création d'un délit d'incivilité d'habitude dans les transports	Irrecevable au titre de l'article 45

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
			de la Constitution
M. TABAROT	77 rect. <i>ter</i>	Généralisation de l'obligation faite aux voyageurs d'être porteurs d'un document d'identité lorsqu'ils sont sans titre de transport, ou lorsqu'ils ne régularisent pas immédiatement leur situation	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. TABAROT	78 rect. <i>ter</i>	Interdiction du "train surfing" et du "bus surfing"	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 9			
M. BENARROCHE	15	Supprimer cet article	Rejeté
M. DURAIN	45	Supprimer cet article	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	70 rect.	Supprimer cet article	Rejeté
M. FAVREAU	63 rect. <i>bis</i>	Supprimer cet article	Rejeté
Article 10			
M. FAVREAU	64 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Rejeté
M. DURAIN	46 rect.	Suppression de la possibilité pour les assistants d'enquête de procéder à la transcription des enregistrements	Rejeté
M. RICHARD	97	Précision par décret en Conseil d'Etat des modalités de transcriptions des enregistrements par les assistants d'enquête	Adopté
M. BENARROCHE	16	Suppression de la possibilité pour les assistants d'enquête de transcrire les enregistrements	Rejeté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	96	Évaluation des assistants d'enquête	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 10			
Mme Nathalie DELATTRE	79 rect.	Obligation de formation annuelle des personnels des forces de sécurité intérieure	Rejeté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	90	Qualité d'agent de police judiciaire reconnue aux élèves officiers de la gendarmerie nationale	Adopté
Article 11			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	91	Simplifications des saisines des services de police technique et scientifique	Adopté
Article 12			
M. CAPUS	3	Correction d'une erreur rédactionnelle	Adopté
M. DURAIN	47	Suppression d'une présomption d'habilitation à la consultation de fichiers de police	Rejeté
Article 13			
M. DURAIN	48	Demande d'un rapport d'évaluation	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	92	Renforcement des prérogatives des agents de police judiciaire, sous le contrôle des officiers de police judiciaire	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 14			
Mme GACQUERRE	81 rect.	Délai de 15 jours pour apprécier les suites à donner à des faits de violences conjugales.	Rejeté
Mme GACQUERRE	82 rect.	Renforcer la motivation des décisions de classement sans suite.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 14			
M. BENARROCHE	13	Suppression de l'article	Rejeté
M. DURAIN	49	Suppression de l'article	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	69 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
M. FAVREAU	65 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Rejeté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	93	Extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle à de nouvelles infractions	Adopté
M. RICHARD	98	Extension de l'amende forfaitaire délictuelle à une série d'infractions	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 14			
M. LEVI	7 rect.	Modification des conditions de légitime défense en cas de disproportion entre l'acte de défense et l'agression	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LEVI	8 rect.	Présomption de légitime défense pour les personnes repoussant, de jour, l'entrée par effraction, violence ou ruse dans un lieu habité	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LEVI	9 rect.	Présomption de légitime défense pour les personnes se défendant d'agressions physiques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LEVI	10 rect.	Suppression de la nécessité de réitération ou de formalisation de menaces pour encourir une sanction pénale	Adopté
M. FAVREAU	66 rect. <i>bis</i>	Obligation d'une remise de récépissé de contrôle d'identité	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CHAIZE	80	Création d'une circonstance aggravante pour le délit de destruction, dégradation ou détérioration du bien d'autrui	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 15			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	94	Suppression de l'exception selon laquelle la mise à disposition ne serait pas applicable aux agences régionales de santé en cas de « crise sanitaire grave	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
		».	
M. DURAIN	50	Motivation et publication de la décision du préfet de zone	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 15			
M. BOURGI	38	Affirmation des principes de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	72 rect.	Obligation d'installer un extincteur dans tous les véhicules à usage professionnel	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 16			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	95 rect.	Application du projet de loi dans les territoires ultramarins	Adopté
RAPPORT ANNEXÉ			
M. KANNER	26	Accessibilité des démarches numériques conduites par les citoyens pour accéder aux services du ministère de l'intérieur	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	68 rect.	Accessibilité des démarches numériques conduites par les citoyens pour accéder aux services du ministère de l'intérieur	Adopté
M. DURAIN	53	Précision rédactionnelle	Adopté
M. KANNER	28	Accompagnement de l'effort de dématérialisation par un effort d'accessibilité des démarches dématérialisées	Adopté
M. KANNER	29	Formation des agents à l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de handicap, quelle que soit leur situation de handicap	Adopté
M. DURAIN	20	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DURAIN	21	Construction par le ministère de l'intérieur de partenariats privilégiés avec le monde académique	Adopté
M. SUEUR	24	Suppression de la mention de la généralisation des directions départementales de la police nationale	Rejeté
M. SUEUR	25	Suppression de la mention de la généralisation des directions départementales de la police nationale	Rejeté
M. BENARROCHE	18	Suppression de la mention de la généralisation des directions départementales de la police nationale	Rejeté
M. FAVREAU	67 rect. bis	Suppression de la mention de la généralisation des directions départementales de la police nationale	Rejeté
Mme BELLUROT	1	Prise en compte des spécificités de la police judiciaire dans le cadre de la réforme de l'organisation de la police nationale	Adopté
M. PAUL	57 rect.	Adaptation de la répartition territoriale de la police et de la gendarmerie	Adopté
M. PAUL	58	Signature dans chaque département de protocole de coopération entre la police et la gendarmerie	Adopté
M. DURAIN	22	Utilisation par les inspections des nouvelles possibilités permises par l'intelligence artificielle	Rejeté
M. PAUL	59 rect.	Implantation des nouvelles brigades de gendarmerie	Adopté
M. PAUL	56	Cible d'emploi des réservistes	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DURAIN	23	Précision quant au contenu du compte rendu annuel de l'activité des services de police	Rejeté
M. KANNER	30	Accessibilité de l'application « Ma sécurité »	Adopté
M. BENARROCHE	17	Suppression de la phrase prévoyant l'expérimentation d'un robot d'accueil dans les brigades et les commissariats	Rejeté
M. KANNER	32	Précision que les publics vulnérables à l'accueil desquels les policiers et gendarmes doivent être formés incluent les enfants en situation de handicap	Rejeté
M. DURAIN	27	Amendement rédactionnel	Adopté
M. KANNER	33	Attention particulière aux femmes en situation de handicap, notamment dans la formation des agents et dans l'accompagnement des victimes.	Adopté
Mme de LA GONTRIE	40	Expérimentation d'une juridiction spécialisée dans les violences sexistes, conjugales et intrafamiliales	Rejeté
M. DURAIN	31 rect.	Possibilité de financer un audit des failles de sécurité éventuelles présentes dans les caméras déjà installées par les crédits du FIDPR	Adopté
M. JACQUIN	34	Réflexion sur la construction des casernes	Rejeté
M. PAUL	55	Montant annuel de 200 millions d'euros dédié à la reconstruction de casernes et un montant annuel de 100 millions d'euros aux travaux de maintenance	Adopté
Mme HARRIBEY	39	Répartition des moyens des services d'incendie et de secours par un maillage territorial et des capacités équilibrés	Adopté
Mme HARRIBEY	35	Mise en place d'un programme d'évaluation des différentes mesures éducatives dont les Centres éducatifs fermés (CEF)	Rejeté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	84	Amendement de coordination	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur	85	Précisions rédactionnelles	Adopté
M. KANNER	36	Formation à la relation police / personnes en situation de handicap	Rejeté

La réunion suspendue à 11 h 40 est reprise à 16 h 30.

Les « revenantes » du djihad – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le garde des sceaux, la France fait partie des pays européens qui ont vu partir le plus grand nombre de jeunes hommes et femmes pour combattre en Irak et en Syrie aux côtés de l'organisation islamiste Daech : plus de 1 400 personnes auraient fait un séjour dans cette zone entre 2012 et la chute de l'organisation terroriste en 2019.

Trois ans plus tard, le nombre de Français détenus dans le nord de la Syrie est encore de plusieurs centaines, sans que nous ne disposions de chiffres exacts. Parmi eux, des

enfants sont détenus avec ou même sans leurs parents. Là encore, les chiffres exacts nous font défaut, mais vous pourrez peut-être nous communiquer ceux dont vous disposez.

La France a toujours refusé le principe d'un retour général de tous les détenus français, mais a procédé, au cas par cas, à des rapatriements de femmes et d'enfants, notamment en juillet dernier, ou encore lundi dernier.

À ce jour, les décisions de la France en la matière sont des actes de gouvernement au sens du droit public, donc insusceptibles de recours devant les juges nationaux.

Saisie par des familles de personnes ayant demandé sans succès leur rapatriement, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a rendu le 14 septembre dernier un arrêt confortant la position française d'examen au cas par cas. Mais elle exige que les décisions prises par le Gouvernement puissent faire l'objet d'un contrôle indépendant pour prévenir tout arbitraire et garantir la prise en compte notamment de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les décisions de refus de rapatriement prises jusqu'à présent et qui l'ont donc été sans ce contrôle doivent, en conséquence, être réexaminées.

Quelle est l'ampleur de la situation à laquelle nous devons faire face ? Combien de Français, et parmi eux combien d'enfants, peuvent demander leur rapatriement en France depuis le nord de la Syrie ? Quelle sera la doctrine du Gouvernement, singulièrement à l'égard de ces enfants ? Enfin, comment ferez-vous face aux rapatriements qui pourraient être plus nombreux à l'avenir, au vu de la jurisprudence de la CEDH ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice. – Ce sujet complexe justifie la pleine mobilisation du Gouvernement et du Parlement. Il pose question quant à nos valeurs, notre humanité, mais concerne aussi notre sécurité.

Pendant presque cinq ans, Daech a étendu son emprise en Irak et en Syrie sur un territoire aussi grand que la Grande-Bretagne. Nous avons tous été témoins des horreurs commises par cette organisation : décapitations, exécutions massives, rapt, viols en masse, destruction de sites historiques, etc.

Porté par une propagande terrifiante, spécialement conçue pour s'adresser à la jeunesse occidentale, Daech a attiré de nombreux combattants terroristes, femmes et hommes. Le nombre de Français parmi eux est estimé à 1 500, dont beaucoup ont suivi une instruction militaire et un endoctrinement islamiste. Notre pays a subi ce terrorisme dans sa chair et fait toujours partie de ses cibles.

Nombre d'entre eux ont été tués lors des combats, d'autres arrêtés et condamnés en Irak, d'autres sont retenus dans le Nord-Est syrien sous contrôle kurde, d'autres enfin sont rentrés volontairement ou ont été expulsés par les autorités turques dans le cadre de ce que nous avons appelé le « protocole Cazeneuve ». Ceux qui sont rentrés ont fait l'objet de poursuites pénales systématiques.

La capacité de projection opérationnelle de Daech s'est considérablement réduite, mais la menace demeure. Les combattants restés sur place et les revenants incarcérés ou remis en liberté font l'objet d'un suivi systématique. Dès que le parquet national antiterroriste (Pnat) prend connaissance du départ ou du maintien sur zone de ressortissants français postérieurement aux attentats de janvier 2015, il ouvre systématiquement une procédure du chef d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste.

Sauf à démontrer un élément de contrainte, les femmes sont traitées comme les hommes, compte tenu de leur niveau d'endoctrinement et de la place qui leur était souvent conférée au sein de Daech. C'est ce qui s'est passé lors du retour de 16 femmes en juillet dernier.

Quel est le suivi en détention ?

Fin septembre, 129 revenants dont 51 femmes étaient incarcérés. Tous ont vocation à entrer dans le processus de prise en charge de la radicalisation dans des quartiers spécialisés par des équipes spécialement formées, notamment si un risque de prosélytisme, voire de passage à l'acte violent est identifié. La situation de chaque détenu fait l'objet d'un réexamen régulier, notamment pour adapter les mesures de sécurité. Le renseignement pénitentiaire est naturellement mobilisé.

Pour leur sortie, la loi du 30 juillet 2021 a comblé un vide en permettant de poursuivre le suivi et la prise en charge en sus des mesures administratives.

La situation est différente pour les enfants. Contrairement à leurs parents, ceux-ci n'ont pas fait le choix de rejoindre Daech. Notre responsabilité est de concilier humanité d'une part et prudence et pragmatisme d'autre part, car, considérés comme les « lionceaux du califat », ils ont été endoctrinés et ont tous vécu des expériences traumatisantes. Leurs récits, qui ne se libèrent parfois que quelques années après leur retour, font froid dans le dos.

Quelques chiffres : la France accueille 225 mineurs ayant séjourné dans une zone d'opération des groupes terroristes. Parmi eux, 217 ont séjourné en zone irako-syrienne, et huit dans d'autres zones de conflits (Afghanistan, Libye, Yémen, par exemple). La plupart d'entre eux sont rentrés avec leurs parents, soit parce que ceux-ci ont été expulsés, notamment de Turquie, soit parce qu'ils sont rentrés spontanément sur le territoire national. Par ailleurs, 77 mineurs ont été rapatriés par les autorités françaises, dont 71 depuis les camps du Rojava en sept opérations successives, entre le 15 mars 2019 et le 4 octobre 2022 et six autres depuis l'Irak.

Le 5 juillet 2022, la sixième opération de rapatriement menée par la France a permis le retour de 35 mineurs accompagnés – pour la première fois – de seize mères. Hier, un enfant de six ans en situation médicale critique, son frère de huit ans et sa mère ont fait l'objet d'une opération ponctuelle, la mère étant placée en détention provisoire.

Comment ces mineurs sont-ils suivis ?

Sur les 225 mineurs de retour de zone, 218 font ou ont fait l'objet d'une procédure en assistance éducative. Actuellement, 188 mesures sont en cours. Onze d'entre eux font l'objet de poursuites pénales, ils sont aujourd'hui majeurs.

C'est avec une extrême attention que le Gouvernement traite ce sujet difficile.

Coordonné par le Pnat, le dispositif national de suivi est articulé avec des mesures individuelles pour chacun des mineurs rapatriés par la France. L'instruction interministérielle du 21 avril 2022 précise le circuit de prise en charge des mineurs à travers une répartition déconcentrée sur l'ensemble du territoire suivant les liens familiaux de ces enfants. Dans les jours à venir, je signerai une circulaire de mise en œuvre spécifique de cette instruction dans le domaine judiciaire mais les dispositions de suivi renforcé préconisées par l'instruction ont d'ores et déjà été mises en œuvre à l'occasion des retours de juillet dernier.

Dans chaque département, un suivi doit s'organiser au sein de cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF), qui se réunissent pour l'occasion en formation restreinte sous la double responsabilité des procureurs de la République et des préfets. Ces réunions font l'objet de remontées systématiques au Pnat. Un comité interministériel de suivi se réunit régulièrement, comme il l'a fait aujourd'hui même.

Sur le plan individuel, tous les mineurs font l'objet dès leur descente d'avion d'une prise en charge systématique cumulant un placement à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et des mesures éducatives en milieu ouvert, une interdiction de sortie du territoire étant systématiquement requise. Après une première évaluation, notamment médicale, ils sont placés sur décision du procureur de la République dans des familles ou des structures d'accueil adaptées et rapidement rapprochés des lieux dans lesquels ils ont des liens familiaux. Ce sont alors les parquets locaux qui s'en saisissent.

Lorsque les mères sont incarcérées, des parloirs médiatisés sont organisés afin d'assurer le maintien des liens familiaux entre les enfants et leurs mères. Il s'agit en effet souvent d'enfants très jeunes : les deux tiers ont moins de dix ans et 22 sont orphelins ; 77 d'entre eux, nés sur zone et n'ayant jamais connu la France, arrivent sans état civil ni lien de filiation établi. Le suivi de ces enfants est un travail au long cours, qui, lorsque c'est possible, associe également les familles, dont souvent les grands-parents. Il mobilise tous les acteurs qui entourent ces enfants : éducateurs, magistrats, soignants, enseignants...

Il nous faut permettre à ces enfants de retrouver une enfance aussi normale que possible, sans toutefois relâcher notre vigilance.

L'attitude de la France concernant la situation des ressortissants retenus dans le Nord-Est syrien a souvent été fustigée devant différentes instances internationales, telles que le Comité des droits de l'enfant ou le comité des Nations unies contre la torture. La position de la France est pourtant parfaitement équilibrée. Elle tient compte du nombre de Français concernés – la France ayant fourni le plus grand nombre de combattants étrangers à Daech. Elle concilie humanité et sécurité.

L'arrêt de la CEDH ne remet pas en cause cet équilibre. Comme le soutenait le Gouvernement, la Cour considère que la France ne peut être tenue pour responsable des conditions de vie dans les camps puisqu'elle n'y exerce pas sa juridiction. Elle confirme que les engagements internationaux de la France ne lui imposent pas de rapatrier les personnes retenues dans le Nord-Est Syrien. Certes, la France est condamnée, mais seulement pour ne pas avoir formalisé et objectivé le processus décisionnel conduisant au non-rapatriement. Le Gouvernement examine la manière dont il peut donner suite à cet arrêt et s'y conformer mais, comme je l'ai déjà dit, nous ne l'avons pas attendu pour agir – 77 enfants sont déjà rentrés et ont été pris en charge.

J'entends tellement de faux experts qui débitent le fameux « y'a qu'à, faut qu'on » ! Les choses sont difficiles : en cause, la sécurité des différents intervenants, dont, bien sûr, nos soldats, mais aussi des déchirements internes, la femme qui accepte le retour de son enfant étant considérée par les autres comme une collabo ! Entre les rodomontades que l'on peut lire dans certaines gazettes et la réalité de terrain, il y a une distance qui ne vous échappera pas.

Des évasions ont déjà eu lieu. Daech pourrait essayer de récupérer des combattants, d'autant que la région est particulièrement instable et que l'autorité des forces kurdes qui tiennent les camps s'inscrit dans un cadre géopolitique d'une grande complexité.

Il est au demeurant très compliqué d'organiser des opérations de retour. Nous sommes toujours dans le cas par cas. À chaque fois, la France doit assurer une réponse de fermeté pour les adultes, dans le respect du droit – c'est ce qui nous différencie de la barbarie de Daech.

Je salue à cet égard le bon résultat du procès des attentats du 13 novembre, dont témoigne le fait que personne n'ait interjeté appel. Je remercie tous les acteurs ayant permis que ce procès fasse pleinement honneur à notre État de droit. J'ai également une pensée pour les victimes de l'attentat de Nice.

La France doit réintégrer ces enfants avec vigilance et humanité. C'est l'honneur de notre République et de mon ministère que d'assurer cette mission difficile.

M. Dany Wattebled. – Merci pour ces précisions qui répondent à beaucoup de nos questions.

Quel est le délai de jugement de ces revenants après leur retour sur notre sol ? Quelles sont les étapes du processus en fonction de chaque personne ?

Cela ne doit pas être simple de traiter le cas des enfants. Avez-vous les moyens financiers suffisants ? Il nous faudrait faire un rapport d'étape dans un an, car plus de personnel sera peut-être nécessaire...

M. Alain Marc. – Nos établissements pénitentiaires sont-ils dimensionnés pour accueillir les femmes radicalisées ? Si elles doivent être proches de leurs enfants, eux-mêmes proches de leur famille lorsqu'ils en ont, elles doivent donc être disséminées sur le territoire. En quoi consiste le programme de déradicalisation ?

Mme Maryse Carrère. – Avec les enfants actuellement détenus avec leur mère, la question des moyens des services de protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), spécialement en Île-de-France, où atterrissent les avions qui les ramènent, se pose avec plus d'acuité que jamais. Ont-ils défini des modalités de prise en charge ? Celles-ci sont-elles appelées à évoluer ? Leurs moyens sont-ils adaptés ?

Des enfants, amenés dans ces camps par leurs parents, sont devenus majeurs et souvent orphelins. Nous connaissons tous des familles qui attendent impatiemment de les récupérer. Je pense aux membres de l'une d'entre elles, dans les Hautes-Pyrénées, qui espèrent revoir leur nièce et petite-fille Amina.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Permettez-moi d'avoir une pensée pour les centaines de morts des attentats suscités par cette idéologie mortifère. Je sais que la géopolitique est compliquée ; mais celles et ceux qui veulent aujourd'hui rentrer ont applaudi ces attentats. Ne l'oublions pas.

Combien y a-t-il d'enfants sur zone à rapatrier ? Combien d'entre eux sont-ils revenus sans leur mère, restée sur zone – le fait qu'il y en ait montre qu'on peut rapatrier les enfants seuls.

La prise en charge n'est pas simple. Chaque histoire est différente de celle du voisin.

Ces femmes revenues de Syrie et d'Irak sont parfois plus dangereuses que certains hommes. Parmi elles, y en a-t-il qui sont déjà ressorties de prison ? Si oui, comment sont-elles suivies ?

M. Stéphane Le Rudulier. – Monsieur le garde des sceaux, vous n'avez pas utilisé le mot « rapatriement » pour les adultes, et je vous en remercie : nous n'avons pas de dette morale pour des femmes ayant violé toutes les valeurs qui ont fait l'identité de la France.

Quelles sont les conséquences du retour de ces femmes en détention ? Une détention classique ne serait pas adaptée au regard du risque d'endoctrinement et de prosélytisme dans le milieu carcéral.

Le Royaume-Uni a retiré la nationalité britannique à 150 djihadistes et leur a interdit le retour ; le Danemark a suivi la même trajectoire. N'est-il pas temps de faire de même ? Doit-on toujours considérer ces djihadistes comme des Français ? Nous pourrions lancer un message fort et clair : il n'y a aucune place en France pour ceux qui violent nos valeurs.

Ces femmes doivent être jugées là où ont été commis les crimes ; seuls les enfants méritent d'être rapatriés.

M. André Reichardt. – Avez-vous une idée du nombre de ressortissants français encore retenus sur zone, enfants ou combattants ?

Que faire de ces gens ? Comment la France, tenue de respecter les arrêts de la CEDH, veut-elle traiter cette question ? Faut-il faire un tri, selon quels critères, ou rapatrier tout le monde ?

Les personnes rapatriées en France et détenues avaient-elles toutes fait une demande de rapatriement ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Oui.

M. André Reichardt. – Dans ce cas, les autorités françaises font-elles un choix selon que la personne a ou non du sang sur les mains ?

La commission des lois a eu l'occasion de visiter le centre pénitentiaire de Rennes et de constater les efforts du Gouvernement en faveur de la déradicalisation de ces femmes. Compte tenu du nombre de personnes qui restent détenues sur zone, la France a-t-elle la capacité de les traiter ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Comme beaucoup ici, j'ai été maire ; j'ai le souvenir douloureux de n'avoir appris que bien après le départ de cinq jeunes Albigeois au djihad. Cela m'a permis de me rendre compte que je ne connaissais pas si bien ma ville...

La loi prévoit des incriminations suffisamment larges pour pouvoir poursuivre les mères. La loi du 30 juillet 2021 a pérennisé les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas) pour le suivi après la remise en liberté.

Sur les mineurs, je ne vois pas quelle peut être la compétence du Pnat. Vous avez évoqué des cellules départementales. L'objectif des parlementaires est d'avoir la certitude d'un suivi très précis. La mise en œuvre des actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) conduit souvent en pratique les départements à prendre la main. Sont-ils avertis du parcours de ces enfants ? Pouvez-vous garantir la capacité de notre pays à suivre dans la durée ces enfants, dont la majorité a moins de dix ans ?

La CEDH ne nous oblige effectivement pas à rapatrier, mais elle juge que la décision doit être prise par un juge ou une autorité indépendante. Avez-vous défini la procédure et les modalités de recours – car il y en aura forcément ? Avez-vous ou non besoin d'un véhicule législatif ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Combien d'enfants et de femmes sont-ils encore dans ces camps ? Combien d'entre eux ont-ils refusé le retour ? Combien de femmes restent-elles là-bas malgré leur demande de retour ? Ces opérations se poursuivront-elles jusqu'au retour de tous ceux qui veulent revenir et de tous les enfants ?

Je suis très critique à l'égard de certaines officines censées organiser la déradicalisation, et dont l'action est très sommaire, comme si, après avoir visionné une, deux, trois vidéos, on était déradicalisé ! Si vous avez une conviction intime, il est compliqué de vous en détacher. Ce processus très difficile demande de grandes capacités en psychologie et beaucoup de temps. Comment se passe cette déradicalisation ?

M. Loïc Hervé. – Comment cette question est-elle traitée par nos voisins, notamment par les Britanniques ? La stratégie doit être nationale, mais cela peut être intéressant de savoir ce qui se fait ailleurs. Y a-t-il des coopérations dans ce domaine ?

Ma deuxième question porte sur les droits des grands-parents. J'ai vu à la télévision des grands-parents qui ne connaissaient pas leurs petits-enfants. Qu'est-il fait dans ce domaine ?

Mme Catherine Belrhiti. – Les recours relatifs aux demandes de rapatriement de ressortissants français depuis l'étranger sont jusqu'à ce jour, considérés comme irrecevables par le Conseil d'État, qui voit dans les décisions de refus des actes de gouvernement. Or le 14 septembre dernier, la CEDH a condamné la France, affirmant que ces demandes devraient être examinées par une juridiction française et que les motifs de la décision de non-rapatriement devaient faire l'objet d'un contrôle minimum. Quelles évolutions jurisprudentielles faut-il attendre, selon vous, du Conseil d'État ?

Mme Brigitte Lherbier. – Comment aiderons-nous les juges chargés de ces enfants ? Les juges des enfants bénéficient certes d'une formation spécifique, mais la situation est extraordinaire. Vu le nombre d'enfants, de très nombreux juges auront à connaître de ces affaires. Adaptera-t-on leur formation ?

Vu leur nombre, il y a un risque que ces enfants soient placés avec des enfants bénéficiant de mesures de protection chez des assistantes familiales qui ne seraient pas forcément formées. Comment gérer la confrontation entre ces deux mondes, sachant que les enfants de l'ASE sont déjà fragiles ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je souhaitais poser la même question que Loïc Hervé sur ce que font les autres pays où règne l'État de droit.

Mme Marie Mercier. – Nous sommes allés au centre pénitentiaire pour femmes de Rennes. Dans leur quartier sécurisé, les détenues radicalisées ne croisent pas les autres détenues. J’ai regardé les noms sur les cellules : il y avait un nom breton et d’autres qui ne l’étaient pas ; il n’y a pas de profil type, sauf peut-être quelques failles narcissiques chez elles. La prise en charge est d’autant plus difficile. Elle comprend des activités nombreuses avec un personnel hors pair. Elle doit éviter deux écueils : la non-observance des activités, comme on dit d’un traitement médical, et une forme d’accoutumance, de manipulation à l’envers.

Dans ces quartiers, on ne parle pas de déradicalisation, mais de prise en charge de la radicalisation.

Cela nécessite beaucoup de gens formés. Ceux qui y travaillent sont volontaires. Il y a des médiateurs du fait religieux – à ne pas confondre avec des aumôniers. Comment faire le diagnostic de la *taqiya* , qui consiste à dissimuler la réalité de son engagement ?

Ces femmes resteront six mois, renouvelables une fois, dans le quartier de prise en charge de la radicalisation. Ces prises en charge sont coûteuses : à Rennes, le coût des activités s’élève à 60 000 euros par an.

Les accompagnants de ces détenues difficiles ne gagnent pas plus que pour accompagner d’autres détenues. Pourrait-il y avoir une forme de reconnaissance pour cette prise en charge ?

Mme Cécile Cukierman. – Les droits des grands-parents sont bafoués. Leurs petits-enfants ont quitté le territoire alors qu’ils étaient enfants et reviennent une fois devenus adultes – mais le sont-ils réellement ?

Comment évalue-t-on le processus de déradicalisation ? Je pose la question, même si je ne veux pas briser la confidentialité qui doit s’appliquer en la matière. Quand décide-t-on d’arrêter le suivi ? Il y a habituellement une grande perversité dans ces profils. Ils ont souvent caché leur départ, ils ont su développer une double personnalité et partir du jour au lendemain. Comment évaluer que la personne est réellement déradicalisée, et qu’elle n’est pas dans la dissimulation ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Vous avez été légitimement très curieux de ces situations qui nous inquiètent infiniment. Monsieur Wattebled, les délais de jugement sont une question difficile : certaines situations sont très simples et donneront lieu à une réponse simple : instruction rapide, phase de jugement rapide. Au contraire, d’autres procédures durent plus longtemps, parce que les situations sont complexes ou mettent en cause de nombreux mis en examen. Dans l’audiencement de l’affaire, il faut prendre en considération le nombre d’accusés si c’est une affaire criminelle. Je ne peux donc pas répondre de manière évidente à votre question : c’est du cas par cas. Pour les attentats de 2015, il a fallu une très longue instruction, puis un procès-fleuve, le « V13 ». Selon que les accusés reconnaissent ou non les faits, en fonction de la présence ou non d’éléments probatoires, de la complexité des investigations nécessaires, la durée de la procédure diffère.

La prise en charge de la déradicalisation rejoint la dernière question : peut-on avoir des certitudes ? Non, pas plus en matière terroriste qu’en droit commun. Certaines personnes ont été remises en liberté, ont été suivies, avec des expertises laissant penser qu’il n’y aura pas de récidive ; et puis malheureusement, celle-ci arrive. Certains en veulent aux

juges qui ont pris la décision ; d'autres, plus sages, estiment que le juge, malgré toutes ses qualités, n'a pas le don de médiumnité. Des accidents peuvent survenir.

Il existe des quartiers d'évaluation de la radicalisation, avec une évaluation approfondie de quinze semaines. C'est long, afin d'observer, d'appréhender, d'échanger, d'évaluer le niveau d'engagement dans la radicalisation. Les personnels pénitentiaires mais aussi les psychologues, psychiatres, éducateurs, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) s'en chargent. C'est nécessairement pluridisciplinaire.

À l'issue de cette évaluation, il y a trois options possibles : soit une détention ordinaire si le risque de prosélytisme est faible, soit une orientation en quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR), soit un placement en quartier d'isolement pour les personnes les plus dangereuses, inaccessibles à la déradicalisation. Nous avons ouvert récemment un QPR pour femmes à Rennes – cela n'existait pas auparavant. Nous sommes en présence de personnes qui présentent un risque de prosélytisme ou de passage à l'acte identifié.

La déradicalisation est quelque chose d'infiniment complexe. J'évoquerai rapidement les médiateurs du fait religieux. Si vous allez voir un terroriste en lui disant qu'il s'est fourvoyé et que le Coran n'est pas ce qu'il en dit, que sa vision de la religion n'est pas la bonne, c'est fini : c'est le blocage absolu. Il faut pouvoir introduire le doute. Il faut que l'interlocuteur en face ait une connaissance théologique bien plus importante que le terroriste. C'est assez souvent le cas, parce que beaucoup d'entre eux ne connaissent pas la religion. Je me suis rendu au Maroc, où a été mis en place un processus de cette nature. Les Marocains ont choisi, pour intervenir en prison, des théologiens extrêmement pointus dans leur domaine ; ils instillent un doute, petit à petit, presque subrepticement, qui amène l'intéressé à se poser un certain nombre de questions. C'est comme cela qu'on y arrive naturellement. J'ai souhaité que nous ayons recours à des chercheurs en théologie du plus haut niveau possible. Mais à l'impossible, nul n'est tenu. Nous avons choisi les médiateurs du fait religieux en fonction de la capacité qu'ils ont à retourner une situation. Et s'y ajoutent les psychologues, psychiatres, CPIP... Petit à petit, on analyse le désengagement – quand il intervient. Telles sont les stratégies mises en place. À vrai dire, nous n'avons pas tellement d'autres choix. N'oublions pas la possibilité de mettre en place un suivi judiciaire sous le contrôle du juge de l'application des peines – qui n'existait pas autrefois –, ni les Micas, le jour où l'on envisage une fin de peine proche.

Le renseignement pénitentiaire – sans pouvoir en dire trop sur ce sujet – nous donne aussi une vision très objective du maintien dans l'engagement ou du désengagement du détenu.

Madame Carrère, les mineurs de retour de zones d'opérations font l'objet d'un suivi individualisé systématique. La PJJ y est évidemment très attentive, de même que les juges, qui sont formés spécialement à cet effet. Un certain nombre de psychologues, et pas des moindres, ont affirmé que ces enfants étaient des bombes à retardement, parce qu'ils ont vu des scènes traumatiques qui pourraient ressurgir. Nous devons être très attentifs à leur évolution et mettre les moyens humains et matériels suffisants, sachant bien évidemment que le risque zéro, promis par les populistes, n'existe pas.

Le Pnat effectue un suivi. On peut s'interroger, mais certains enfants ont une responsabilité pénale engagée très clairement. Certes, on prendra leur âge en considération, mais sans faire l'économie du reste. Dès leur descente d'avion, les mineurs rapatriés sont pris

en charge par la justice et le juge des enfants ordonne un dispositif de suivi spécifique avec le prononcé d'une double mesure : un placement dans une structure ou une famille d'accueil de l'ASE et une mesure éducative, confiée à la PJJ.

Il est évidemment primordial de préserver les liens au sein de la fratrie et ne pas séparer les frères et sœurs. Le droit des grands-parents reste naturellement intact, car la filiation n'est pas touchée. Les grands-parents sont heureux, pour beaucoup d'entre eux, de pouvoir enfin tenter de sortir leurs petits-enfants de l'endroit où ils sont partis, à leur grand désespoir, emmenés par leurs propres enfants, souvent sans qu'ils le sachent. Oui, il faut être modeste. Mais dans les familles, voyez le désespoir lorsque des enfants qu'on croyait loin de toutes ces choses sont partis faire le *djihad*. Imaginez la déconvenue – le mot est faible – des grands-parents.

Madame Eustache-Brinio, les femmes sont systématiquement judiciairisées et détenues. Je ne dispose pas de tous les chiffres parce que plusieurs procédures sont en cours. À ma connaissance, il y a une femme hospitalisée, les autres sont détenues. J'essaierai de vous donner des chiffres plus précis, mais le Pnat ne me transmet pas ces chiffres au jour le jour.

Faut-il les juger sur place, monsieur Le Rudulier ? Les victimes sont là-bas et il n'y a rien d'anormal à ce que des ressortissants français soient jugés sur place. Dans le droit commun, si un Français commet une infraction à l'étranger et est appréhendé, il est naturellement jugé à l'étranger. Les adultes qui ont choisi de rejoindre les rangs d'une organisation terroriste doivent être jugés au plus proche des lieux où ils ont commis les faits, là où se trouvent les victimes. La ligne rouge que l'on ne veut pas franchir, c'est évidemment l'exécution d'une condamnation à mort, car il s'agit, qu'on le veuille ou non, d'un ressortissant français. Notre doctrine, c'est de ne rapatrier que ceux qui le veulent. Personne n'oublie que ces gens sont allés nous combattre, et qu'ils ont généré le malheur des enfants dont nous venons de parler. Mais il est difficile d'interdire à un ressortissant français de revenir sur le sol français s'il le souhaite. Encore faut-il que cela soit possible – je pense à la sécurité de nos soldats. C'est la raison pour laquelle l'arrêt rendu par la CEDH ne nous demande pas de changer de doctrine ; il nous demande simplement de mieux informer et de permettre un recours. Nous allons nous y adapter parce que nous sommes respectueux de l'État de droit et des décisions rendues par la Cour.

Beaucoup d'entre vous demandent des chiffres, mais je ne peux pas vous donner de chiffres très précis. Il y aurait environ 200 personnes concernées. C'est encore plus compliqué pour les enfants, car certains sont nés sur place et n'ont pas d'état civil ; ils ne sont pas répertoriés chez nous.

Monsieur Bonnecarrère, les cellules départementales de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles sont le maillon essentiel du suivi dans les départements. Naturellement, il y a une interaction très proche à la fois des CPIP, de la PJJ, des juges des enfants. Il est indispensable d'intervenir avec humanité pour ces enfants, mais ceux-ci peuvent aussi constituer un danger – nous devons les suivre de près. Il n'y a pas d'angélisme. Nous devons être très vigilants et nous ne sommes pas dans un processus de placement classique – je vous rassure sur ce point.

M. André Reichardt. – Pour les 200 personnes encore sur place, les autorités françaises ont-elles déjà été saisies de demandes de retour ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Nous sommes intervenus au cas par cas mais aussi au coup par coup. Cela dépend aussi de la sécurité des intervenants. Pour nos soldats, il n'est pas simple d'intervenir. Nous sommes aussi vigilants sur la situation des femmes et des enfants.

J'ai déjà répondu pour le droit des grands-parents, monsieur Hervé. La filiation reste évidemment intacte.

Nous coopérons avec les Européens, et échangeons en particulier avec les Belges, les Néerlandais, les Allemands. Les Danois ont rapatrié certains de leurs ressortissants. Ces décisions restent de la compétence nationale. Le dispositif français, à la fois judiciaire et administratif, est sans doute le plus complet, ce qui ne nous empêche pas d'échanger sur les pratiques des uns et des autres.

Madame Belrhiti, je n'ai pas la même lecture que vous de l'arrêt de la CEDH. Nous allons réaliser les adaptations nécessaires, mais il n'y a pas de demande d'autorisation judiciaire. Aucune obligation de droit international, conventionnel ou coutumier, ne contraint les États à rapatrier leurs ressortissants. Mais ce ressortissant a le droit de demander à rentrer, auquel cas, nous devons motiver notre refus et autoriser un recours.

Madame Lherbier, la compétence de ceux qui prennent en charge ces enfants est une préoccupation légitime. Il est indispensable que nous protégeons les enfants – cela fait partie de nos valeurs universelles – mais il nous faut aussi être vigilants. Les magistrats, confrontés depuis de nombreuses années à ces problèmes, sont formés. Formations et stages spécifiques sont dispensés par l'École nationale de la magistrature (ENM). Des échanges très réguliers sont établis avec les services du Pnat ; les juges des enfants intervenant dans ce domaine particulier se spécialisent et s'organisent.

Madame Cukierman, comment évalue-t-on le processus de radicalisation ? J'aimerais pouvoir le savoir à 100 %, mais ce n'est pas le cas.

Mme Cécile Cukierman. – Je ne disais pas cela.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Nous faisons tout pour le savoir. Cela marche souvent. C'est la même chose que pour une récidive en droit commun. Les gazettes n'évoquent jamais la non-récidive d'untel. Mais si, par malheur pour notre société et une nouvelle victime, cette personne a récidivé, on en parle.

La Chancellerie a suivi pas à pas la création de ce nouveau quartier à Rennes, qui a une directrice formidable. Rennes était déjà un modèle en matière de travail des détenues, avec de nombreux ateliers fabriquant, par exemple, des uniformes pour les agents pénitentiaires.

Le budget de fonctionnement du QPR à Rennes est passé de 20 000 euros en 2021 à 60 000 euros en 2022. Sa capacité va être portée à 29 places. Seront mobilisés et formés douze surveillants, trois gradés, un directeur, un directeur d'insertion et de probation, deux psychologues et deux éducateurs.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie de votre intervention très claire et précise.

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 17 h 45.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 10 OCTOBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 12 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n° 263

- Audition de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA) ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de président-directeur général d'Electricité de France (EDF) 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 des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2023

Jeudi 13 octobre 2022

À 9 heures

Salle René Monory

Captation

Table ronde, en commun avec la commission des affaires européennes, sur le thème « L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne », autour de :

- M. Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du Centre énergie et climat de l'Institut français des relations internationales (Ifri) ;
- M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) ;
- Mme María Eugenia Sanin, maître de conférences en sciences économiques à Université d'Evry Val d'Essonne, chercheur associée à la chaire Énergie et Prospérité de l'Ecole Polytechnique

Commission des affaires étrangères

Mardi 11 octobre 2022

À 17 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des Armées, sur le projet de loi de finances pour 2023

Mercredi 12 octobre 2022

À 16 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2023

Commission des affaires sociales

Mardi 11 octobre 2022

À 14 heures

Salle n° 213

Captation

- Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées auprès du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (AN, n° 274, XVIe législature)

- Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du comité consultatif national d'éthique (CCNE), et de MM. Régis Aubry et Alain Claeys, rapporteurs, sur l'avis du CCNE sur les questions éthiques relatives aux situations de fin de vie : autonomie et solidarité (n° 139)

Mercredi 12 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n° 213

Captation

- Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf caisse nationale, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (AN, n° 274, XVIe législature)

- Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente, et de M. Nicolas Grivel, directeur de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (AN, n° 274, XVIe législature)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 12 octobre 2022

À 9 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

Audition de MM. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques et Alaa Youssef, ambassadeur d'Égypte en France, sur les enjeux de la COP27

Commission de la culture

Mercredi 12 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de M. Lévan Sardjeveladzé, président, de M. Julien Villedieu, délégué général du Syndicat national des jeux vidéo (SNJV), de Mme Julie Chalmette, présidente, et M. Nicolas Vignolles, délégué général du Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (SELL) sur la situation du secteur du jeu vidéo

À 16 h 45

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques

Commission des finances

Mercredi 12 octobre 2022

À 9 heures

Salle n° 131

Examen du rapport de M. Vincent Segouin, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 867 (2021-2022) visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt, présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 10 octobre 2022, à 12 heures

À 10 heures

Salle n° 131

Captation

- Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les scénarios de financement des collectivités territoriales (MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, et Jean-François Husson, rapporteur général)

- Contrôle budgétaire – communication de MM. Albéric de Montgolfier et Claude Nougéin, rapporteurs spéciaux, sur l'organisation et les moyens de la Douane face au trafic de stupéfiants

- Questions diverses.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 11 octobre 2022

À 9 heures

Salle n°216

- Examen des amendements éventuels au texte n° 20 (2022-2023) de la commission sur le projet de loi n° 876 (2021-2022) d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (procédure accélérée) (rapporteurs : MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé)

Éventuellement, à 13 h 30

Salle n°216

- Suite de l'examen des amendements au texte n° 20 (2022-2023) de la commission sur le projet de loi n° 876 (2021-2022) d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (procédure accélérée) (rapporteurs : MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé)

Mercredi 12 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n°216

- Désignation d'un rapporteur sur les propositions de loi n° 631 (2021-2022) visant à permettre aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, un édile victime d'agression, présentée par Mme Nathalie Delattre et plusieurs de ses collègues, et n° 2 (2019-2020) visant à lutter contre les incivilités, menaces et violences envers les personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public, présentée par M. Éric Gold ;

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 647 (2021-2022) visant à compléter les dispositions relatives aux modalités d'incarcération ou de libération à la suite d'une décision de cour d'assises, présentée par M. Jean Claude Requier et plusieurs de ses collègues ;

- Suite éventuelle de l'examen des amendements au texte n° 20 (2022-2023) de la commission sur le projet de loi n° 876 (2021-2022) d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (procédure accélérée) (rapporteurs : MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé) ;

- Examen du rapport de Mme Cécile Cukierman et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 720 (2021-2022) encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, présentée par Mme Éliane Assassi, M. Arnaud Bazin et plusieurs de leurs collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli Commission), est fixé au : Lundi 10 octobre 2022, à 12 heures .

- Examen du rapport de Mme Agnès Canayer et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 872 (2021-2022) visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, présentée par Mme Mélanie Vogel et plusieurs de ses collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 10 octobre 2022, à 12 heures.

Commission des affaires européennes

Mardi 11 octobre 2022

À 8 h 30

Salle Médicis

Captation

Audition préalable au Conseil européen des 20 et 21 octobre 2022 de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe

Mercredi 12 octobre 2022

À 9 heures

Salle Monory

Captation

Table ronde sur le thème « L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne », en commun avec la commission des affaires économiques : - M. Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du Centre énergie et climat de l'Institut français des relations internationales (Ifri) ; - M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) ; - Mme María Eugenia Sanin, maître de conférences en sciences économiques à Université d'Evry Val d'Essonne, chercheur associée à la chaire Énergie et Prospérité de l'Ecole Polytechnique