

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 2849

- *Audition de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement*..... 2849
- « *Ambitions européennes et chocs économiques actuels* » - *Audition de MM. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences-Po Paris et à la Hertie School of Governance (Berlin), Senior fellow chez Bruegel et titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence), Xavier Timbeau, directeur principal de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), Charles Wyplosz, professeur honoraire à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) à Genève*..... 2864
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués au fond*..... 2876
- *Relance du nucléaire - Audition de M. Luc Rémont, président-directeur général d'EDF, M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire, M. François Jacq, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, M. Thomas Veyrenc, directeur exécutif du pôle stratégie, prospective et évaluation de RTE et M. Guillaume Dureau, président Orano Projets SAS, directeur Innovation - R&D - nucléaire médical (sera publié ultérieurement)*..... 2877
- *Proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite – Désignation d'un rapporteur*..... 2877

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 2879

- *Leçons de la guerre en Ukraine - Audition du Colonel Michel Goya, historien spécialisé dans l'histoire militaire et l'analyse des conflits* 2879
- *Guerre en Ukraine - Audition du Général de corps aérien Bruno Clermont*..... 2895
- *Questions diverses*..... 2907
- *Déplacement à l'ONU – Communication* 2908

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2915

- *Enquête réalisée par la Cour des comptes, en application de l'article LO132-3-1 du code des juridictions financières, sur Santé publique France – Audition de Mme Véronique Hamayon, présidente, MM. Jérôme Dossi et Sébastien Gallée, conseillers référendaires, de la sixième chambre de la Cour des comptes, Mme Marie-Anne Jacquet, directrice générale par interim de Santé publique France, et Mme Catherine Grenier, directrice des assurés de la Caisse nationale d'assurance maladie* 2915
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements de séance* 2925

- *Audition de M. François Toujas, président de l'Établissement français du sang*..... 2932
- *Mission sur l'accès aux soins en Suède – Communication* 2942
- *Projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques 2024 - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur*..... 2954
- *Proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé - Désignation d'un rapporteur* 2954
- *Mission d'information sur la fin de vie - Désignation de rapporteurs*..... 2954
- *Suivi des recommandations de la mission d'information relative aux violences sexuelles sur mineurs en institutions et mise en œuvre de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants - Audition de Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance* 2954

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 2967

- *Audition de M. Jean Castex, candidat présenté par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), en application de l'article 13 de la Constitution*..... 2967
- *Question diverse*..... 2980
- *Proposition de nomination de M. Patrice Vergriete, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) – Désignation d'un rapporteur* 2984
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués au fond* 2984
- *Audition de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)*..... 2989
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)* 3000
- *Risques liés au phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA) - Audition*..... 3001

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3013

- *Audition de M. Guillaume Poitrinal, président, et de Mme Célia Vérot, directrice générale, de la Fondation du Patrimoine* 3013
- *Projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 3023

- *Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du conseil d'évaluation de l'école.....* 3024
- *Projets d'avenants aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022 de France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) - Examen du rapport.....* 3024

COMMISSION DES FINANCES..... 3037

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Article liminaire et Article 25 - Examen des amendements de séance* 3037
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Première partie - Examen des amendements de séance... 3038*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Examen des amendements de séance sur la première partie* 3094
- *Projet de loi de finances pour 2023-Examen des amendements du rapporteur général* 3119
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre et seconde délibération sur l'article liminaire et les articles 3 octodécies E, 3 novodécies A, 4 duodécies.....* 3120
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Écologie, développement et mobilités durables » (et articles 42 bis à 42 quater), compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des amendements de séance* 3124
- *Mission d'information "flash" sur le champ et la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations - Communication.....* 3134
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués au fond* 3142
- *Proposition de nomination de M. Éric Lombard, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations - Désignation d'un rapporteur* 3145
- *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire* 3146
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Examen du rapport (nouvelle lecture).....* 3146

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 3151

- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués au fond* 3151

- *Projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Désignation d'un rapporteur* 3152
- *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments – Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution*..... 3152
- *Régime juridique du secours en mer et accueil des personnes débarquées – Audition de M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur et des outre-mer*..... 3153
- *Régime juridique du secours en mer et accueil des personnes débarquées – Audition de M. Didier Lallement, secrétaire général de la mer* 3163
- *Avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) - Communication et examen de la proposition de résolution européenne* 3170

COMMISSION MIXTE PARITAIRE **3181**

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*..... 3181

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 DÉCEMBRE ET À VENIR..... **3193**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 2 novembre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 45.

Audition de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement (SGPI) depuis janvier de cette année, ancien membre de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, avec lequel nous avons eu plaisir à échanger et même parfois à batailler lors du dernier quinquennat – je me rappelle en particulier de la loi Pacte.

Nous ne pouvons que nous réjouir qu'un parlementaire et ancien chef d'entreprise dans des domaines innovants comme les jeux vidéo, l'informatique et la robotique ait été désigné à la tête du SGPI pour – je cite – « assurer la cohérence et le suivi de la politique d'investissement de l'État ». Ce n'est pas une mince affaire !

Avant de vous donner la parole, puis de permettre à mes collègues de vous soumettre leurs questions, je souhaiterais vous interroger sur deux aspects.

Ma première interrogation porte sur la lisibilité et la gouvernance du plan France 2030. De multiples plans, programmes, fonds, se sont sédimentés ces dix dernières années et ce qui, en 2009, était une bonne idée pour gagner en agilité, a peu à peu perdu en clarté et en cohérence.

Le dernier de ces plans en date est le plan France 2030. C'est celui qui va essentiellement nous intéresser ce matin.

Je rappelle que le plan France 2030 représente 34 milliards d'euros à proprement parler, auxquels s'ajoutent les 20 milliards d'euros du PIA 4, soit un total de 54 milliards d'euros.

Le PIA 4, fondu dans le plan France 2030, était déjà le mieux doté depuis le PIA 1, sauf à considérer les 57 milliards d'euros du grand plan d'investissement sous le précédent quinquennat qui avait, lui, absorbé le PIA 3.

Bref, entre crédits recyclés, crédits réellement investis et crédits des précédents plans et effets d'annonce, nous espérons que vous vous y retrouvez mieux que nous – et surtout que les investisseurs privés et les entreprises s'y retrouvent : ces derniers, à l'exception des très grandes entreprises, bien dotées juridiquement, sont souvent perplexes, un peu perdus et parfois rebutés par la complexité des dossiers à déposer.

Pouvez-vous donc nous expliquer par qui les sélections sont opérées, et selon quels principes ?

Nous avons connaissance d'un comité interministériel de l'innovation, d'un comité France 2030 auprès de la Première ministre, d'un conseil d'orientation stratégique

auprès du Président de la République. Au milieu de ces instances, quel est votre rôle ? Quel est celui des opérateurs et des ministères ?

Depuis un an, quelles décisions avez-vous prises pour améliorer la cohérence de l'action de l'État et la faire gagner en souplesse ? L'approche « holistique » de l'innovation recherchée par l'État est-elle enfin devenue réalité ?

Ma seconde interrogation porte sur l'efficacité des investissements de l'État, dans un contexte de fort endettement public.

D'après l'Insee, la dette publique s'établit à 2 916,8 milliards d'euros, en hausse de près de 100 milliards d'euros sur les six premiers mois de l'année, et atteint désormais 113,3 % du PIB. « En même temps », les taux d'intérêt remontent.

La Cour des comptes a régulièrement souligné les lacunes de l'évaluation des précédents plans d'investissement. Or, il s'agit de montants considérables, qui dépassent parfois les montants des missions budgétaires classiques. Avez-vous, dans vos fonctions, identifié des freins, par exemple réglementaires ou législatifs, qui pourraient être levés pour améliorer l'efficacité des investissements à coût constant ?

C'est d'autant plus crucial qu'il semble que la nécessité de dépenses massives et rapides pour la relance de l'activité a, temporairement, diminué la sélectivité des appels à projet des PIA et, du même coup, diminué l'efficacité des investissements portés par le SGPI, pourtant censés être « stratégiques ».

Les critères de sélection ont-ils été depuis resserrés ? Quels critères objectifs pour prioriser les investissements de qualité et de long terme, s'agissant par exemple des 5 milliards d'euros de soutien à l'innovation « de rupture » ?

Au sujet de l'exigence de résultats, vous aviez indiqué que « l'évaluation de France 2030 ne sera pas seulement financière, mais qu'elle englobera des impacts sociétaux ».

C'est parfait, mais il me semble important que les décisions qui engagent les deniers publics soient fondées sur une évaluation scientifique rigoureuse et non sur de simples opinions et intuitions, qui ont pu nous égarer sur les deux derniers quinquennats – je pense bien sûr à la question du nucléaire.

Comment, donc, ces « impacts sociétaux » sont-ils évalués ? Les évaluations internes auxquelles vous procédez sont-elles ou seront-elles rendues publiques ? Selon quelle méthode les dix objectifs de France 2030 pourront être adaptés, pour tenir compte, au fil de l'eau, des premiers retours d'expérience ?

M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement. – J'ai en effet eu l'occasion de siéger « de l'autre côté », en tant que parlementaire, et je répondrai bien entendu à toutes vos questions.

France 2030 vient d'un constat : nous sommes non seulement dans une transition, mais également dans une métamorphose énergétique. On va passer d'une énergie fossile, qui contrôle et pilote tout ce qu'on a appelé la révolution industrielle, à l'électricité, qui a une caractéristique particulière : au-delà de sa puissance maintenant comparable à celle du thermique, elle a vu naître l'électron qui pense, l'électron qui apprend, l'électron du

numérique. On passe d'un monde de la machine et des fossiles à un monde qu'on pourrait presque qualifier de monde du robot, grâce à l'énergie électrique.

La cohérence du plan France 2030 vient d'une analyse plus globale qu'un simple enchaînement à la suite des PIA précédents. Il fallait absolument changer de perspective, et c'est pourquoi le plan France 2030 porte ce nom. Il intègre totalement le budget de 20 milliards du PIA 4 précédent, qui concernait des stratégies d'accélération, afin de redonner une cohérence d'action à l'État.

À chaque grande transition, la dernière en date étant la révolution industrielle, qui a été suivie par les reconstructions qui ont succédé aux guerres mondiales, l'État a été déterminant pour changer la donne, « dérisquer », redonner de l'audace, encourager l'industrie privée à repartir dans de nouvelles directions.

France 2030 se situe à la fois dans la continuité des PIA mais est également en rupture totale avec eux. Le SGPI pilote toujours ces plans avec une équipe compétente depuis 2009. Certains de ses membres, comme Claude Girard, qui est à mes côtés, sont là depuis l'origine. S'il existe une continuité de l'action, on assiste néanmoins à une rupture de philosophie.

Nous allons en effet à la fois soutenir l'innovation et l'industrialisation en allant de la recherche fondamentale à l'industrialisation. Il y a dans la grande famille France 2030 des appels à projets (AAP) ou des appels à manifestation d'intérêt (AMI), comme « Première usine ». Ils concernent jusqu'à la fabrication des produits.

Au-delà de la cohérence de ce plan, qui réside dans sa transformation, quelle est sa lisibilité ? En premier lieu, j'ai réorganisé le SGPI en cinq pôles.

Le premier pôle est celui de la santé. C'est vendredi dernier qu'a été créée l'Agence de l'innovation en santé, qui va s'occuper des dispositifs médicaux ou de la recherche fondamentale en santé. Tout ce qui nous a manqué pendant la crise du Covid sera regroupé autour de cette agence.

Le deuxième pôle est celui de la transition éco-énergétique, et comporte deux grands volets avec, d'un côté, un volet production d'énergie décarbonée dans le photovoltaïque, la production d'hydrogène décarboné, les petits réacteurs nucléaires, l'éolien en mer ou sur terre, la géothermie, la biomasse. Et, de l'autre, un budget très important sur les usages et la décarbonation du quotidien – industrielle ou agricole. Y figure aussi ce qui relève de l'objectif d'une alimentation saine, durable et traçable.

Le troisième pôle, central, porte le nom de Connaissances. Il regroupe l'enseignement scolaire ou supérieur, la recherche et sa valorisation et la culture. Mettre tant de milliards sur la table sans former des femmes et des hommes aux nouveaux métiers qui nous attendent, c'est être à terme en déficit de bras et de cerveaux pour mettre lesdits métiers en place.

Ce pôle intègre la culture, car on s'est aperçu que le *soft power*, sur le plan des produits et des méthodes, est critique et souvent culturel. On renforce donc le pôle dans les industries culturelles et créatives.

Le quatrième pôle concerne la souveraineté numérique et cybernétique. Il regroupe le *cloud*, la cybersécurité, l'intelligence artificielle, mais également l'électronique et la robotique.

C'est dans ce pôle que sont logées les grandes opérations de Crolles, qui visent à redéployer en Isère des fabrications importantes de semi-conducteurs, éléments critiques pour les industries, notamment l'automobile.

On s'interroge par ailleurs sur les chemins qu'il va falloir emprunter en matière de robotique. 80 % des robots industriels sont en effet chinois ou japonais et seront déterminants dans le futur. Il est donc important de savoir comment renforcer nos positions dans ces domaines.

Enfin, le dernier pôle porte le nom de Nouvelles frontières. Il regroupe l'espace, l'exploration des fonds sous-marins et le domaine quantique, qui seront certainement dans les dix prochaines années des zones de compétitivité déterminantes.

Cette organisation a permis de classer à la fois les stratégies d'accélération, qui sont intégrées dans les différents pôles, et de mettre en place les dix objets clés que le Président de la République a cités dans son discours d'octobre dernier, dont les 2 millions de véhicules électriques fabriqués sur notre territoire d'ici 2030 ou les 20 biomédicaments fabriqués sur notre territoire.

La sélectivité moyenne du plan France 2030 se situe à hauteur de 30 %. Seul un projet sur trois passe la barre des jurys. Les juges sont des scientifiques, de préférence internationaux, avec une certaine distance par rapport aux problématiques locales.

Comment cela fonctionne-t-il ? Il existe une gouvernance interne et une gouvernance vis-à-vis des bénéficiaires.

Le SGPI constitue une direction interministérielle, placée sous l'autorité de la Première ministre. Le comité de suivi est piloté par Mme Patricia Barbizet. Il regroupe des parlementaires et des personnalités qualifiées indépendantes. Nous nous rencontrons tous les deux mois, dressons un rapport et discutons de certains des termes du pôle choisis par la présidente du comité.

Nous travaillons avec BPIFrance, l'Ademe, l'Agence nationale de la recherche (ANR) et la Caisse des dépôts et consignations. Ces quatre opérateurs sont chargés d'instruire des dossiers soit sur appels à projets soit, de plus en plus, sur appels à manifestation d'intérêt.

Un AMI vise des domaines comme l'innovation et l'eau, afin de ne pas restreindre l'innovation à quelque chose de trop précis et de pouvoir donner l'occasion à différentes structures de proposer des solutions associant l'innovation et l'eau.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les bassines !

M. Bruno Bonnell. – Avec France 2030, nous ne faisons ni du bâtimentaire, ni du capacitaire. Nous ne finançons donc pas les bassines !

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est une mauvaise plaisanterie !

M. Bruno Bonnell. – Un AMI peut concerner des techniques de désalinisation de l'eau, d'optimisation des circuits d'eau, ou de recyclage de l'eau dans certaines structures industrielles. L'appel à projets sera quant à lui beaucoup plus précis et comportera des directions et un cadre plus bien plus contraints.

Ces AAP et AMI sont décidés par un comité de pilotage ministériel regroupant les ministères et les cabinets, le SGPI, ainsi qu'un certain nombre de personnalités qualifiées extérieures expertes dans leur domaine.

Le comité de suivi représente une instance interne, une sorte de conseil d'administration d'entreprise, qui vérifie nos procédures, et qui est capable de challenger la gouvernance opérationnelle.

Le comité de pilotage ministériel est l'instance qui donne le feu vert aux AAP et aux AMI. Nous confions ces dossiers à quatre opérateurs. Les dossiers entrepreneuriaux sont plutôt orientés vers BPIFrance, les dossiers environnementaux vers l'Ademe. Les dossiers de recherche sont exclusivement orientés vers l'ANR, et les dossiers plus globaux, comme l'AMI sur les compétences et les métiers d'avenir, sont orientés vers la Caisse des dépôts et consignations.

Ces opérateurs ont la charge d'informer leur réseau et d'instruire les dossiers avec des jurys composés de trois à cinq jurés maximum, qui sont chargés de faire remonter les informations et de donner leur opinion.

Quelques chiffres pour illustrer mon propos : à ce jour, nous avons engagé 7,5 milliards d'euros. 810 projets ont été soutenus, pour un nombre total de 1 260 bénéficiaires. 50 % des crédits ont été alloués à des projets de décarbonation diminuant l'empreinte carbone de nouvelles méthodes de production. 45 % de PME figurent parmi les bénéficiaires. Pour mémoire, seuls 7 % sont de grandes entreprises, les autres étant des ETI, des centres publics de recherche.

Enfin, 56 % des fonds ont été alloués en province et non en Île-de-France.

J'ai beaucoup parcouru les territoires et je veille, sur instruction de la Première ministre, à l'installation dans chaque région d'un comité de suivi régional de France 2030, sous l'autorité du préfet de région. C'est une instance qui n'est pas décisionnaire, mais qui veille à ce que l'information se fasse bien dans la région. Elle réunit, sous l'autorité du préfet de région, l'ensemble des acteurs socio-économiques du territoire.

Enfin, tout cela a été très perturbé par France Relance, qui constituait un dispositif de guichet. Dans les premiers mois de mon intervention, beaucoup de sociétés ne comprenaient pas que leur dossier ne soit pas accepté. Le plan France Relance avait en effet pour objectif de soutenir la relance économique à périmètre égal, alors que France 2030 concerne l'innovation en tant que réponse aux demandes sociétales nouvelles auxquelles nous avons à faire face.

Quant aux fonds de rupture, qui représentent environ 10 %, soit 5 milliards d'euros, ils ont été prélevés sur toutes les allocations budgétaires. Ces fonds constituent la troisième jambe de France 2030, les deux premières représentant la prise de risques et le fait de consacrer 50 % de l'investissement total aux acteurs dits émergents que sont les TPE,

PME, ETI, *spin-offs* de grandes entreprises ou acteurs intervenant sur des territoires dits émergents, où il faut pousser les feux.

Sachez que, dans le Cantal, la somme de toutes les subventions publiques dans le cadre des PIA a été de 80 000 euros sur 50 milliards déjà investis depuis 2009. Bonne nouvelle : il existe un énorme projet à Aurillac en matière de bioproduction qui, dans le cadre de France 2030, va largement être soutenu et venir rééquilibrer la situation ! L'innovation peut donc toucher tous les territoires.

J'étais en déplacement la semaine dernière en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il existe aujourd'hui, dans les Hautes-Alpes, grâce à la réflexion sur les nouvelles énergies et le stockage d'un gaz comme l'hydrogène, notamment dans les mines salines, un très beau projet qui est en train de se formaliser. Nous espérons qu'il ira au bout. Cela permettra de relancer l'activité grâce à la transformation énergétique.

Comment ce milliard annuel de rupture va-t-il être alloué ? Nous le ferons à travers des projets d'exception. Il s'agit de voir comment soutenir, avec ces moyens considérables, des projets d'innovation extrêmement décalés par rapport aux cinq pôles dont j'ai parlé, par le biais de l'expertise technologique et scientifique.

France 2030 assume totalement le risque d'échec. Nous acceptons donc l'idée que le projet ne puisse aller au bout. C'est pourquoi l'évaluation est importante, non seulement avant et après, mais surtout pendant.

Nous utilisons un processus d'évaluation permanente des projets, *in itinere*, qui permet d'évaluer les chances de succès des projets.

Dans le domaine quantique, cinq sociétés proposent aujourd'hui, en France, de fabriquer un ordinateur quantique. Elles offrent toutes des technologies différentes, l'une recourant à la thermodynamique, les autres à la supraconductivité, à l'optique et à la photonique.

Ne sachant pas aujourd'hui quelle technologie a le plus de chances d'être la bonne, il a été décidé de soutenir les cinq. Nous les avons mises autour d'une table pour définir leurs critères de maturité et nous éliminerons progressivement les technologies qui ne sont pas à la hauteur de ce que nous attendons.

J'ai rencontré Alain Aspect, prix Nobel de photonique et de physique quantique. Il a bien sûr son idée de la technologie qui serait la plus performante. Il est intéressant de recevoir ce genre de personnes, qui jouent le rôle d'avocats des sociétés que nous soutenons.

Nous nous entourons donc d'experts de façon permanente, soit au niveau national, soit au niveau local, notamment des Société d'accélération du transfert de technologies (SATT) et de 150 plateformes technologiques où se trouvent de nombreux chercheurs en recherche appliquée.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est aux commissaires.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Vous avez parlé de la gouvernance de France 2030, mais vous n'avez pas évoqué le Commissariat général au plan.

Or la réindustrialisation doit être articulée avec la mutation de l'existant, où l'on n'enregistre pas toujours des sauts technologiques considérables et où les évolutions nécessaires sont lentes. Il existe d'autres secteurs où il nous faut regagner de la souveraineté, et cela ne peut être que dans la très haute technologie. Cela s'impose aussi dans toute une série de secteurs classiques.

Ce saut technologique, par l'innovation, est par ailleurs nécessaire. Or la France connaît une grande dispersion des acteurs, et ce manque de visibilité entretient un doute profond sur la capacité de notre pays à se réindustrialiser. Je le déplore personnellement, car c'est de nature à décourager l'investissement d'un certain nombre de jeunes dans ces domaines essentiels.

Il n'existe pas de ministère de l'industrie, puisque le ministre de l'industrie est sous la dépendance de Bercy. Historiquement, l'industrie ne se résume pas à une vision financière, même si celle-ci est évidemment essentielle. Pensez-vous qu'il faille rester sur cette sorte de dispersion générale, ou est-il nécessaire de prévoir un meilleur regroupement et une plus grande lisibilité ?

Le second sujet que je souhaite aborder est celui de l'ampleur du plan, comparée à ce qui se passe dans d'autres pays. Il me semble qu'il existe des besoins financiers supplémentaires, peut-être sous forme de fonds souverains, en matière de capitalisation.

Les prises de risques sont indispensables dans certains domaines, au moins en termes de portage de capital de moyenne durée. À défaut de longue durée, certaines sociétés vont voir ailleurs faute de capital. Or la BEI accompagne les banques mais ne veut pas, pour l'instant, assumer cette mission.

Vous nous avez dit qu'un tiers seulement des projets est retenu. Pourquoi les deux tiers restants passent-ils à côté ? S'ils sont d'une priorité moindre par rapport à vos critères, il est cependant normal d'essayer de les aider. Un travail avec les régions ou d'autres mobilisations financières ne permettraient-ils pas d'éviter une trop grande démoralisation ?

Enfin, on rencontre un immense problème d'investissement dans le domaine de la recherche. Quoi qu'on en dise, malgré les PIA, nous n'avons pas développé la recherche publique, et nous sommes très en retard par rapport à nos concurrents, notamment l'Allemagne. J'ai l'impression qu'on nous annonce de très grosses sommes mais que, finalement, l'investissement n'est pas à la hauteur de l'enjeu, considérable.

M. Franck Montaugé. – Vous avez évoqué les objectifs en matière de mise en service de véhicules électriques. Or les fabricants nous disent leur inquiétude sur la question du déploiement des bornes de recharge.

On leur a fixé des objectifs extrêmement forts, mais on est à la traîne et la situation est particulièrement inquiétante. Cela fait-il partie des éléments que vous prenez en compte ?

Par ailleurs, au regard de quels critères de politique industrielle procédez-vous à l'évaluation de l'action du SGPI ?

Quelle articulation -existe-t-il par rapport à la dimension européenne de la plupart des projets industriels, en particulier pour les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) ?

Enfin, avez-vous une action spécifique, à travers les projets dont vous êtes chargés, s'agissant de la souveraineté nationale dans le domaine des données numériques, où les acteurs sont principalement américains ou asiatiques ? Les opérateurs français et européens nous disent tous qu'on est complètement à côté du sujet, et que l'on reste dépendant du reste du monde.

Mme Daphné Ract-Madoux. – J'ai eu la chance de participer à un projet du PIA 4 qui contenait une grosse part d'investissements. Les PIA se déroulent en général sur dix ans. Comment les derniers PIA vont-ils s'interconnecter avec France 2030 ?

Il existait dans ces PIA une dimension de projet scientifique très intéressante, mais également portée par les territoires. Ces projets sont-ils pérennisés ? Tout le monde y gagne en effet localement.

Enfin, je relève que les membres des jurys de PIA 4 venaient du monde scientifique, du monde de l'entreprise ou du monde industriel, et comptaient également des élus. Cette mixité semblait intéressante, notamment dans un objectif d'industrialisation et d'ancrage dans les territoires.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – On sait que 44 % seulement des actions du PIA 4 ont été évaluées. On sait également que notre pays manque cruellement d'une culture de l'évaluation.

On vous présente souvent comme l'homme qui dépense notre argent. Une potentielle gabegie budgétaire a également été mise en avant. Comment l'éviter ? Y aura-t-il un contrôle *a posteriori* en dehors de l'évaluation ? Peut-on imaginer que la Cour des comptes puisse exercer un contrôle sur ce qui a été engagé ? Cela a-t-il déjà été évoqué ?

Par ailleurs, quel rôle joue aujourd'hui François Bayrou à vos côtés, même s'il est particulièrement discret comme haut-commissaire au plan ? Il a parlé d'une ardente obligation à un retour au plan en octobre 2021. Les investissements que vous avez engagés depuis le début de l'année sont-ils compatibles avec la mission de François Bayrou, dont on a du mal à définir les contours ?

Il n'y a pas grand-chose sur le logement dans France 2030, hormis peut-être sur la rénovation énergétique. Or on constate aujourd'hui une véritable crise du logement dans notre pays, en particulier en ce qui concerne la construction. Y aura-t-il des projets dans ce domaine ?

En matière de formation, pensez-vous que des investissements puissent être fléchés vers des structures existantes ? Je pense par exemple aux lycées professionnels ou aux écoles de la seconde chance.

Mme Françoise Férat. – Vous avez évoqué l'Agence de l'innovation en santé. Je souhaiterais savoir si les nanotechnologies y tiennent une place prépondérante, alors que même les chercheurs prévoient que le marché mondial de la nanomédecine atteindra plus de 482 milliards de dollars d'ici 2027, avec un taux de croissance annuel composé (TCAC) de 11,9 % entre 2020 et 2027.

Avec un tel potentiel d'amélioration des soins aux patients et de la santé humaine, la nanomédecine est une priorité pour de nombreuses entreprises de technologie médicale,

même si elle est difficile à développer. Pouvez-vous nous apporter quelques indications à ce sujet ?

Mme Marie-Christine Chauvin. – Ma question est en lien avec la précédente.

Nous avons en France de nombreuses agences, dont la Haute Autorité de la santé, Santé publique France, qui se décline en ARS sur les territoires. Comment allez-vous articuler cette nouvelle agence avec l'existant ? Cela me semble compliquer encore la gouvernance...

Mme Sophie Primas, présidente. – Les mots « agence » et « rapport » hérissent généralement les sénateurs.

M. Bernard Buis. – Le salon de l'automobile rappelle que la production de batteries électriques en France est un enjeu de souveraineté industrielle. Le 20 octobre dernier, un investissement de 600 millions d'euros a été annoncé pour développer une usine de batterie dans les Hauts-de-France. D'autres projets devraient être validés.

Qu'en est-il des investissements dans les bornes de recharge, qui préoccupent légitimement les usagers ?

France 2030 dispose d'un centre de ressources qui flèche les candidats éligibles aux appels à projets. La question de la simplification se pose et pourrait dissuader certains petits acteurs. Comment pouvez-vous faciliter la procédure ?

Enfin, le premier comité de pilotage ministériel du volet spatial de France 2030 a dévoilé la liste des quinze premiers lauréats concernés par ce domaine. Cette réunion a permis de tracer les orientations pour les mois à venir. Le premier projet concerne des microlanceurs capables de placer en orbite des charges inférieures à 500 kilos. La France est en retard dans ce secteur par rapport aux Britanniques, aux Allemands et aux Américains. Ces investissements vont-ils nous permettre de nous maintenir dans la course spatiale ?

M. Christian Redon-Sarrazy. – Rien ne semble spécifiquement prévu pour la forêt, pourtant essentielle dans la lutte contre le changement climatique. Or celle-ci souffre de plusieurs problèmes - gouvernance, stratégie de gestion, manque criant d'ingénieurs forestiers. Qu'en est-il de leur formation et de la recherche, centrale pour l'étude des essences adaptées au nouveau contexte climatique, mais aussi aux nouveaux usages de la forêt ? Comment -la forêt est-elle intégrée dans vos AMI ?

Je rejoins enfin les propos précédents concernant la faiblesse des moyens, qui touche bien des secteurs.

M. Fabien Gay. – La mission que vous remplissez est d'une grande importance. Après la crise du Covid, qui a montré toutes les limites d'une politique de désindustrialisation sur les 20 ou 30 dernières années, il est nécessaire de se redonner des priorités extrêmement fortes. J'ai du mal à les identifier dans vos propos.

Certains ont parlé du spatial, et je partage leur point de vue. Dans le domaine de la santé, nous avons bien un champion français, mais nous avons été incapables de produire un vaccin.

Dans le secteur industriel, il ne suffit pas seulement d'éviter les délocalisations, il faut aussi relocaliser toute la chaîne de la valeur. Dans le secteur de l'automobile par exemple,

si l'on construit quelques véhicules, on ne fabrique pas toutes les pièces, et on est extrêmement dépendant de la grande usine du monde.

Je réitère donc la question qu'ont posée Marie-Noëlle Lienemann et Dominique Estrosi Sassone : quels sont vos échanges avec le haut-commissariat au plan, qui se fait plus que discret ? Comment tout cela s'harmonise-t-il et se construit-il ?

Enfin, je n'ai pas fait beaucoup d'études, mais je n'ai rien compris à ce que vous avez dit à propos de la gouvernance du SGPI. Si on faisait une interrogation surprise à la sortie, j'aurai une mauvaise note, mais je ne suis pas sûr qu'un seul d'entre nous ait la moyenne !

Sans faire du populisme, ni critiquer les technocrates, je voudrais dire que le pluralisme est nécessaire au sein de comités d'experts. Ce n'est pas le cas, par analogie, du comité d'experts du groupe du SMIC, dont les membres sont tous plus libéraux les uns que les autres. Or il existe dans ce pays des ouvrières et des ouvriers qui ont des choses à dire. Comment peut-on les associer, ainsi que d'autres, à cette entreprise destinée à reconstruire la France industrielle ? Il ne faut pas les oublier !

M. Daniel Gremillet. – Certains projets quasiment identiques ne sont pas retenus par le SGPI – et je ne suis certainement pas le seul à le remarquer à travers les territoires. Vous parlez des collectivités régionales, mais : elles n'ont aucune dynamique financière. On arrive donc à une forme de distorsion terrible en fonction des choix effectués.

Cette semaine a eu lieu au Sénat un débat sur les énergies renouvelables. Vos travaux seront-ils cohérents par rapport aux choix politiques que nous sommes en train de réaliser ? Ces travaux nous permettront-ils de réaliser les investissements nécessaires sur notre territoire ou dans l'Union européenne ? Dans le cas contraire, cela n'a pas de sens.

Par ailleurs, je rejoins ce qu'a dit Christian Redon-Sarrazy concernant la forêt, qui représente un tiers de la surface de notre territoire. Quelque chose est-il prévu autour de la chimie verte d'origine forestière ?

Enfin, la recherche va-t-elle déboucher sur une production industrielle dans notre pays, sans reconduire l'aventure que nous avons vécue avec le crédit d'impôt recherche (CIR), dans lequel des moyens publics considérables ont été investis sans jamais se traduire sur notre territoire ?

Mme Martine Berthet. – Vous avez indiqué qu'un projet sur trois est examiné par des juges scientifiques internationaux afin d'éviter les interférences avec les territoires français. Pouvez-vous nous préciser votre pensée ?

Ma deuxième question porte sur l'Agence de l'innovation en santé. Quelles sont ses relations avec le ministère de la santé et les autres agences ? L'article 30 du PLFSS prévoyait que le Gouvernement lance des appels d'offres pour les médicaments en vue de retenir les moins-disants, fabriqués en Inde, en Asie du Sud-Est, voire aux États-Unis. Or ceux-ci ne répondent pas aux exigences que l'on est en droit d'attendre actuellement. Plusieurs d'entre nous sont donc intervenus, et ce point a été retiré du PLFSS.

L'Agence de l'innovation en santé, avez-vous dit, doit déboucher sur des fabrications françaises et non favoriser des productions qui viennent de l'étranger. Je ne comprends pas comment ces produits pourront être remboursés.

M. Bruno Bonnell. – Tout d’abord, les nanotechnologies font bien partie des projets spéciaux. J’ai visité à Besançon le laboratoire Femto-ST, qui travaille sur des microrobots dans le domaine de la photonique. Ils vont chercher les cellules une par une chez un patient cancéreux et injectent de l’ADN grâce aux nanotechnologies pour les transformer. Ce sont des médicaments que l’on peut qualifier de miraculeux dans le traitement de certaines pathologies, la leucémie notamment.

Je voudrais tuer ici une idée que j’ai trop entendue autour de cette table et vous dire que la France n’est pas en retard ! Il faut le marteler et cesser de répéter ce qu’affirment les médias. Par mon expérience professionnelle, je suis spécialiste d’un certain nombre de technologies dans le domaine de la robotique, de l’électronique, du logiciel et de l’interactivité : la France est en avance dans de très nombreux domaines.

Toutefois, vous avez raison : nous manquons considérablement de moyens – mais ce n’est qu’un premier pas. J’espère que la réussite de France 2030 entraînera un plan France 2040, puis un plan France 2050, et que d’autres prendront le relais. Si l’État n’intervient pas massivement comme « dérisqueur », le secteur privé considérera les choses à court terme.

J’ai appris hier que le projet Safran de redéploiement en Rhône-Alpes d’une nouvelle usine annoncé par le Président de la République était mis en pause, faute d’anticipation face aux nouveaux coûts de l’énergie : d’ici trois ans, le projet Safran sera passé par pertes et profits !

Je rejoins M. Gay, à qui je me suis parfois opposé sur les plateaux, sur le fait que l’intervention de l’État est importante. Je ne parle pas ici de politique. Je suis dans mon rôle de directeur d’administration centrale : je voudrais tuer l’idée que la France est en retard dans certains secteurs, comme les nanotechnologies ou la photonique. Comment les finance-t-on ? Grâce aux fonds de rupture. Ce sont des projets dits spéciaux.

La forêt est totalement intégrée dans notre plan. Elle n’est pas dénommée en tant que telle, mais figure dans la masse qui doit représenter 2,8 milliards d’euros d’aides en faveur d’une agriculture décarbonée, dans laquelle on inclut la chimie verte de la forêt.

Nous avons aujourd’hui de très beaux projets d’innovation dans ce domaine. Nous avons notamment financé, dans l’Ardèche ou dans l’Aube, l’installation de cogénérateurs afin que les gens qui exploitent la forêt puissent utiliser les déchets pour réaliser le séchage des planches. Je vous donnerai individuellement des informations plus précises à ce sujet.

Vous avez raison, nous ne finançons pas de logements, pas plus que des bâtiments d’usines ou des capacitaires. Cependant, nous réalisons tout le reste, comme la décarbonation des grands producteurs de ciment en vue de la construction de logements au moindre impact carbone. Nous finançons des actions spécifiques en faveur des démonstrateurs de ville durable. Il en existe 39 en France aujourd’hui. Nous soutenons, généralement sous forme de subventions, les initiatives de promoteurs pour montrer que l’on peut se loger autrement. On mène ainsi de grandes réflexions sur les zones pavillonnaires et leur transformation en zones de résidence partagée afin d’optimiser les flux.

Concernant les énergies renouvelables, *dura lex, sed lex* : nous mettrons évidemment notre action en cohérence avec ce qui va être décidé dans les prochaines semaines ou les prochains mois par les parlementaires. Nous faisons tout pour recréer une

chaîne complète de fabrication du silicium en France, jusqu'à la fabrication des panneaux. Ne nous faisons toutefois aucune idée : si on continue à avoir une stratégie d'appel d'offres dont le prix serait le seul critère, on court à la catastrophe !

Je vais tenter de simplifier mon explication relative à la gouvernance...

Le bénéficiaire peut consulter sur france2030.gouv.fr l'ensemble des AAP et des AMI, qui sont assortis d'un système multicritères mentionnant le nom de l'opérateur. L'entreprise intéressée peut envoyer son dossier, qui est instruit, et elle reçoit une réponse.

50 % du travail du bénéficiaire doit porter sur les acteurs émergents et 50 % sur la décarbonation. C'est le comité de suivi qui donne son avis à mon équipe.

Tous les préfets de région reçoivent à l'avance les programmes d'AMI et d'AAP. Depuis la semaine dernière, le ministère de l'intérieur leur a délégué un sous-préfet à l'investissement au niveau régional. Une partie de son travail porte sur France 2030. Dans chaque département le préfet de région délègue une personne auprès des préfets de département, qui sont chargés de diffuser l'information.

En PACA, nous allons qualifier des dossiers à titre expérimental pour travailler avec les territoires. Charge au préfet d'organiser cette préqualification comme il l'entend.

Je rejoins M. Gay concernant la diversification. J'ai pris la décision de faire figurer un jeune par jury quoi qu'il en soit, quelle que soit son origine, car nous travaillons pour les générations futures, et l'avis des jeunes est important. Je suis prêt à ouvrir le jury à d'autres personnes pour amener de la diversité.

Quant à nos rapports avec le haut-commissariat au plan, je ne voudrais pas me mettre en difficulté politique face à cette assemblée, car ce n'est pas mon rôle. Le SGPI, qui compte 45 personnes, a des rapports permanents avec le haut-commissariat, lui-même constitué d'une dizaine de personnes. J'ai eu deux rendez-vous avec M. Bayrou pour mettre nos actions en cohérence.

Je ne considère pas que France 2030 +-soit un plan, mais plutôt une mise en perspective d'une nouvelle société dans laquelle tous ces objets vont apparaître indispensables, dans une optique de souveraineté. Nous comptons sur les territoires pour monter des projets. Je n'arrête pas de demander qu'on nous en propose. Nous n'en avons pas assez.

Vous avez évoqué la formation : je suis « bluffé » par la dynamique de l'AMI en matière de compétences et de métiers d'avenir. Nous avons reçu 85 réponses lors de la première relève, 300 pour la deuxième, et je pense que nous allons dépasser les 500 réponses pour la troisième.

Mme Sophie Primas, présidente. – Qui les dépose ?

M. Bruno Bonnell. – Tout le monde ! Des structures existantes, de nouvelles écoles, des CFA et des structures professionnelles, des entreprises qui veulent créer leur propre école. Renault veut notamment convertir 10 000 techniciens thermiques en techniciens électriques.

On trouve à la fois du privé et du public. Nous cherchons à être très ouverts. Ce sont les projets et les capacités plutôt que les structures qui les portent qui nous intéressent. L'AMI connaît un grand succès.

Concernant la simplification, dont je présente le plan à la fin de l'année, vous avez raison de dire que nous avons hérité d'une situation assez lourde. Après un changement de Gouvernement et un certain nombre d'autres événements, nous visons deux étapes. Le projet est exposé en deux pages, qui permettent de dire très vite si on entre ou non dans les critères de France 2030.

Si ce n'est pas le cas, la réponse est très rapide, et la société n'a pas à entrer dans un cycle complexe d'investissement et de recherche de budget. Si elle est au contraire éligible, nous cherchons avec les chambres de commerce et d'industrie, les pôles de compétitivité et les structures territoriales à renforcer sa crédibilité pour qu'elle puisse se faire accompagner dans l'élaboration du dossier final.

Soyons clairs : en calibrant leurs dossiers, nous permettons à davantage d'entre eux d'être sélectionnés. Notre modèle est donc plutôt vertueux : les dossiers vont s'améliorer. Les choses seront en place au tout début de l'année prochaine.

Par ailleurs, nous avons demandé aux préfets de région, à travers une circulaire que je pourrais vous communiquer, qu'un repérage des AMI et des AAP soit effectué pour cibler certaines entreprises et les encourager à être candidates.

Concernant les critères d'évaluation, nous avons l'intention de les diffuser publiquement. À partir de la fin de l'année, nous serons à même de vous apporter des éléments plus tangibles sur ces évaluations.

Ces critères d'évaluation sont assez arbitraires, je préfère vous le dire. On a établi une liste d'indices permettant de déterminer si, lorsqu'on aide une entreprise, cela a un impact sur le développement local, s'il existe un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes travaillant dans le secteur soutenu. Cette liste vous sera soumise. Je suis preneur de tous compléments si on estime qu'il manque des critères.

Il a fallu partir d'une base. Une dizaine d'indices cherchent à déterminer l'impact sociétal et non simplement économique. Je ne peux prétendre à la fois jouer l'audace et le risque et miser seulement sur un taux de retour sur investissement.

J'en viens à la remarque de Mme Lienemann sur la capitalisation. Il existe pour cela d'autres structures de l'État, comme l'Agence des participations de l'État (APE), mais nous avons 10 milliards de fonds propres qui vont monter à 12 milliards dans le plan France 2030. Cela passe généralement par la Caisse des dépôts et consignations, qui les transmet elle-même à des fonds.

On trouve parmi ces fonds Ecotech, SPI, French Tech Souveraineté, avec lequel nous avons monté une opération pour que Sanofi demeure dans notre champ de souveraineté. Nous avons participé par ce biais à la recapitalisation des usines de médicaments pour une somme considérable afin qu'elles demeurent en France.

Cette action est-elle suffisante ? Non, mais ce n'est pas notre mission. Je ne peux pas apporter 54 milliards d'euros en fonds propres. Environ 16 % du total va être apporté en fonds propres. C'est un bel effort. Nous travaillons évidemment sur des effets de levier.

L'effet de levier moyen représente une multiplication par trois, soit 200 milliards d'euros d'impact sur l'économie, pour 54 milliards d'euros, le privé venant en renfort du dérisquage de l'État.

Deux tiers des projets ne passent pas la sélection, mais on n'est jamais exclu définitivement de France 2030. On peut se représenter plusieurs fois, en tenant compte des remarques des jurés. On a donc une chance de revenir. Cela explique aussi pourquoi il existe un phénomène amplificateur dans « Compétences et métiers d'avenir ». Des gens se représentent en effet pour partie.

Pourquoi ne sont-ils pas toujours soutenus ? Ils peuvent ne pas avoir compris l'innovation transformatrice. Ils sont dans ce cas éliminés sur le fond. Parfois, c'est une question de gouvernance ! Il faut inviter les consortiums à être très clairs sur la gouvernance. J'ai reçu personnellement plusieurs dossiers d'écoles dans lequel ne figurait aucun directeur, la gouvernance étant partagée entre quatre ou cinq centres...

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est innovant !

M. Bruno Bonnell. – ... un très beau projet d'école sur la forêt, qui vient d'Avignon.

Quant au spatial, nous étions, jusqu'à une date relativement récente, dans une coopération spatiale européenne. Ariane ne serait pas née sans tout cela. De cette coopération, on passe à une compétition, l'Allemagne et l'Italie ayant notamment décidé de se remettre aux micro-lanceurs.

Nous sommes tous au même niveau à l'heure où nous parlons, si ce n'est que l'Italie et l'Allemagne vont utiliser des technologies américaines, notamment SpaceX, pour rattraper un certain retard dans le domaine militaire concernant les micro-lanceurs. La bataille commence. Elle est critique, parce qu'elle est dédiée au développement de la science et à l'exploration de l'espace civil, mais elle est fondamentalement dans la dualité militaire.

Certains budgets qui ne relèvent pas du SGPI viennent en appui. Je n'en ai pas connaissance, mais je trouve cela logique. Je ne pense donc pas que nous puissions parler de retard au sujet de l'espace dans ces domaines. Je ne fais pas ici référence aux gros lanceurs, qui exigeront d'être d'accord sur le plan continental. Une importante base située dans les pays scandinaves s'organise pour devenir un site de lancement de micro-lanceurs. Nous travaillons activement avec eux pour être sûrs d'avoir nos *slots*.

Concernant la Cour des comptes, nous sommes régulièrement audités et contrôlés. Cela nous permet de nous améliorer. Je ne m'attends pas à ce qu'elle nous félicite. Je ne peux prétendre que nous sommes parfaits, mais nous sommes au clair sur ce sujet.

Concernant l'automobile, une de mes passions dans la vie, c'est l'histoire industrielle. Le passage du cheval à l'automobile, en France, a nécessité 65 ans. Cela va être la même chose pour passer du thermique à l'électrique. Il faut être lucide par rapport au futur. La Commission européenne parle de véhicules à zéro émission de CO₂.

La mise au point de l'essence, qui paraît banale aujourd'hui, a demandé 30 ans. Au départ, on partait du pétrole brut ou on distillait dans son jardin. Comment roulaient les premières automobiles ? Il n'y avait pas de pompes ! Il fallait trouver de l'essence. C'était du « bidouillage » ! Je pense que les bornes électriques sont aujourd'hui du « bidouillage ».

Nous sommes tous d'accord sur le fait que passer une demi-heure à charger sa voiture un 15 août sur l'autoroute va constituer un léger problème. Les files d'attente qu'on a connues aux pompes à cause de la grève ne sont rien à côté.

Faisons confiance à la technologie, qui va considérablement évoluer, à commencer par celle des batteries. Les premiers téléphones portables avaient une autonomie extrêmement courte. Ceux qui ont connu le Bi-Bop, à Paris, le savent : lorsqu'on s'éloignait à plus de 200 mètres de la borne, cela ne fonctionnait plus. Faisons donc confiance à la technologie !

Je ne suis pas d'accord avec M. Tavares sur la voiture électrique, et je lui ai dit : il y avait les mêmes débats quand les voitures sont apparues en France. Je vous recommande un livre, que vous pourrez trouver sur Amazon ou Le Bon Coin, intitulé *Chauffeurs*. « Chauffeur » vient de « chauffard ». On prétendait que les voitures allaient écraser tout le monde et qu'il ne fallait pas stimuler l'industrie automobile.

L'énergie électrique est l'énergie de demain. Certes, il existe plein d'obstacles technologiques, mais peut-être que le véhicule de demain n'est pas le véhicule automobile d'aujourd'hui.

La Chine développe les véhicules intermédiaires, quelque part entre le vélo électrique et la première Zoé. Ce sont des machines dont le prix est compris entre 7 000 et 10 000 euros, qui peuvent parfois descendre à 4 000 euros. Peut-être qu'une partie de nos concitoyens décideront de louer une voiture pour le week-end et utiliseront un petit véhicule de ce genre le reste du temps. Certains ont déjà commencé. Quand ils achètent des vélos électriques, ils changent de méthode de mobilité.

Si l'on croit que l'on va reproduire les schémas du thermique avec l'électrique, on se trompe. Cela n'enlève rien au fait qu'on dépense quand même 300 millions d'euros dans le plan pour développer le réseau des bornes électriques.

Enfin, s'agissant des applications industrielles, celles-ci constituent mon travail de chaque jour. Il ne faut pas commettre d'erreur. La science est inépuisable, et ceux qui pensent qu'on a tout découvert se trompent considérablement.

Ma rencontre avec Alain Aspect m'a fait découvrir un autre monde. Les plus vieux ne la connaîtront pas, mais il y aura une révolution quantique réelle d'ici 50 à 60 ans, voire un siècle. C'est une nouvelle manière de voir le monde, qu'on a du mal à comprendre aujourd'hui. De la même façon qu'il y a eu une révolution électrique, il y aura une révolution quantique. Il ne faut donc pas négliger la science fondamentale et continuer à investir dans la science. Les chercheurs cherchent mais ne trouvent pas forcément. Il est important de creuser ce sillon.

Je suis d'accord avec vous sur le fait que l'heure est grave en termes d'industrialisation. En dehors du budget consacré aux sciences fondamentales, qui représente 10 % du total tout confondu, tout le reste doit être mis sur l'industrialisation.

Plutôt que parler de réindustrialisation ou de relocalisation, je préfère parler de néo-industrialisation. Des aciéries passent au four électrique, des cimenteries commencent à faire du ciment avec des technologies qui divise par dix l'énergie dont elles ont besoin. Les

technologies fines proposent du sur-mesure industriel, avec des usines plus concentrées, plus petites, qui vont forcément contribuer au réaménagement des petites villes.

Je crois à tout cela, mais notre vrai problème réside dans l'appétence des jeunes vis-à-vis de la science. Nous avons, dans l'Est de la France, de très nombreuses formations professionnalisantes industrielles qui ne sont remplies qu'à 40 %, alors que les machines-outils ont coûté très cher.

Le nœud du problème est de redonner confiance à la jeunesse dans une science plus propre, plus vertueuse pour la planète, qui permette de vivre avec des salaires décents et de gagner en compétitivité grâce à l'innovation.

N'hésitez pas à m'adresser des questions précises par écrit. Je me ferai un devoir d'y répondre. J'ai une mission territoriale essentielle, et vous en êtes les relais.

La réunion est close à 11 heures 10.

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

Mercredi 16 novembre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 13 heures 30.

« Ambitions européennes et chocs économiques actuels » - Audition de MM. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences-Po Paris et à la Hertie School of Governance (Berlin), Senior fellow chez Bruegel et titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence), Xavier Timbeau, directeur principal de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), Charles Wyplosz, professeur honoraire à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) à Genève

M. Jean-François Rapin, président. – Le projet européen est ambitieux par nature : construire à 27 un marché intérieur largement adossé à une monnaie unique est un défi immense, dont la réalisation – loin d'être achevée – implique une convergence dans un nombre croissant de domaines, débordant largement le seul champ économique et monétaire. Cette réalisation est fragilisée par les chocs économiques qui frappent le marché de manière symétrique ou asymétrique. C'est un chemin au long cours, semé d'embûches.

La guerre en Ukraine est, bien plus qu'une embûche, un séisme géopolitique qui ébranle l'édifice européen et a des répercussions économiques. Les sanctions contre l'agresseur russe alimentent la flambée des prix de l'énergie, provoquant une poussée

inflationniste dans toute l'Union européenne – récemment évaluée à près de 10 % en taux annuel par Eurostat et à 6,2 % en France, l'un des pays les moins touchés.

L'Union européenne ambitionnait de rebondir après le choc conjoncturel de la pandémie. Elle affiche aussi des ambitions de plus long terme en matière de transitions verte et numérique. Elle voit ses efforts contrariés par ce nouveau contexte et lutte aujourd'hui pour éviter les fermetures d'entreprises, étranglées par leur facture énergétique. Parallèlement, elle se voit conduite par la pandémie et la guerre à élargir le champ de ses ambitions. Pour défendre ses intérêts et soutenir ses valeurs au plan international, elle assume désormais vouloir construire son autonomie stratégique aux niveaux militaire, industriel, pharmaceutique, alimentaire, spatial...

Le contexte européen est donc paradoxal avec, d'un côté, des ambitions toujours grandissantes et, de l'autre, une accumulation de chocs économiques. Ce paradoxe n'a pas empêché le commissaire européen Frans Timmermans d'annoncer hier à la COP 27 un renforcement des ambitions climatiques de l'Union, alors même que le coût économique et social du Pacte vert – sur lequel le Sénat n'a pas manqué d'alerter – commence enfin à faire débat.

Cette tension entre ambitions européennes et chocs économiques nous a conduits à organiser cette table ronde avec des économistes. Nous accueillons donc Jean Pisani-Ferry, enseignant à Paris, Berlin et Florence, qui a cofondé le *think tank* économique européen Bruegel et vient d'être missionné par le Gouvernement pour évaluer les impacts macroéconomiques de la transition écologique ; Xavier Timbeau, directeur principal de l'OFCE, qui enseigne à Sciences Po et a notamment travaillé sur l'inflation, la croissance et le pacte de stabilité européen ; Charles Wyplosz, à distance, enseignant à Genève et économiste spécialiste de l'intégration européenne, qui a publié en 2005 avec Jean Pisani-Ferry un livre dont le titre résonne encore aujourd'hui : *L'Europe déclassée*.

Je vous remercie pour votre présence. Votre parole experte nous sera précieuse pour envisager dans quelle mesure et à quel prix l'Union peut réaliser ses ambitions.

Il apparaît nécessaire d'évaluer, d'une part, les effets des chocs conjoncturels sur l'économie européenne et nos concitoyens et, d'autre part, les conséquences des réponses apportées en urgence pour amortir ces effets, conséquences immédiates et conséquences à moyen et long termes, en particulier au regard des objectifs de l'Union européenne.

Inflation galopante, hausse vertigineuse des prix de l'énergie, difficultés d'approvisionnement en matières premières, fragilité des chaînes d'approvisionnement : les conséquences de ces chocs sur le marché intérieur apparaissent chaque jour plus violentes. Jusqu'où l'inflation peut-elle aller ? Les mesures budgétaires prises pour la compenser sont-elles suffisantes ? Sont-elles appropriées dès lors qu'elles empêchent le signal-prix de jouer ? Sont-elles suffisantes ? Sont-elles prises au juste échelon, alors même que sont apportées des réponses asymétriques et que la disparité des plans nationaux, corrélée à l'état des finances publiques dans les États membres et à leur mix énergétique, risque d'entraîner des distorsions de concurrence à l'intérieur du marché unique ? Ces mesures et leurs modes de financement sont-ils pertinents et efficaces à court et moyen termes ? Je pense notamment à la création de ressources propres. Préconisez-vous d'autres initiatives européennes, à l'instar de l'emprunt mutualisé levé pour financer le plan de relance européen après la pandémie ?

Les mesures monétaires prises pour juguler l'inflation sont-elles pertinentes ? Ne risquent-elles pas de casser durablement la croissance ? À cet égard, les prévisions disponibles sont préoccupantes.

Plus généralement, dans quelle mesure la réponse apportée aux chocs économiques est-elle de nature à réduire les capacités de l'Union européenne à atteindre ses objectifs ambitieux ? Faudrait-il réviser certains d'entre eux, en termes d'exigence, de calendrier, de pertinence, dans un environnement économique et géopolitique mondial chaque jour plus incertain ? Voici les questions qui nous préoccupent tout particulièrement.

Avant de vous entendre, je cède la parole à la Présidente Primas, qui sait l'importance d'une analyse objective des faits pour fonder une politique économique efficace.

Mme Sophie Primas, Présidente de la commission des affaires économique. – Merci. Ce sont trois économistes prestigieux que nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui. Vos interventions devraient nous permettre de mieux comprendre le cadre dans lequel s'inscrit notre action. Le savant et le politique ont, bien sûr, un rôle distinct. Pour autant, nous autres hommes et femmes politiques, gagnerions à vous écouter davantage pour sortir par le haut de dissensions qui s'expliquent davantage par des présupposés idéologiques que par un débat fondé sur l'observation des faits. C'est pourquoi le Sénat attache une importance particulière aux acteurs de terrain, aux enseignements de la recherche et à la prospective.

Vos profils complémentaires nous permettront de naviguer entre la conjoncture – les chocs économiques actuels – et le long terme – les ambitions européennes. Le Président Rapin a été très complet sur la conjoncture. J'aurais quelques questions pour le long terme.

Sommes-nous en train de sacrifier nos ambitions européennes de long terme à la gestion des chocs économiques à court terme ? Les dépenses actuelles auraient pu être consacrées à la transition climatique. Monsieur Pisani-Ferry, dans votre note « *L'action climatique : un enjeu macroéconomique* », vous rappelez une évidence : les efforts de sobriété et les investissements dans la décarbonation vont « *affecter la croissance, l'inflation, les finances publiques, la compétitivité, l'emploi et les inégalités. Ces incidences sont aujourd'hui mal comprises et mal prises en compte* ».

Je dois dire notre perplexité de législateur quand nous devons légiférer sur des objectifs à dix ans, vingt ans, en matière de logement, d'artificialisation des sols, de voiture thermique, d'énergie, sans toujours disposer d'évaluations des incidences macro-économiques de nos votes et, plus encore, de la somme des lois que nous adoptons.

Sans négliger le rôle majeur du progrès technique, vous remettez en cause le récit « techno-optimiste », selon lequel la transition serait un long fleuve tranquille. Perspectives peu réjouissantes dans lesquelles il faut pourtant s'engager au plus vite, car plus nous tardons, plus la transition sera coûteuse.

Ce qui m'amène à une question simple, mais grave : comment réduire pour l'Europe et la France le coût de cette transition, voire en faire une opportunité pour une croissance plus sobre en carbone et plus riche en emplois verts ?

M. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences Po Paris et à la Hertie School of Governance à Berlin, Senior fellow chez Bruegel et titulaire de la chaire Tommaso

Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen de Florence. – Merci de nous convier à participer à votre réflexion.

Je pense utile de prendre un peu de champ. Vos questions emportent des aspects conjoncturels, d'autres plus structurels. Je souhaiterais partir des éléments structurels.

Vous soulignez que le travail de construction du marché intérieur n'est pas achevé. Nous ne pouvons qu'être d'accord. Nous sommes frappés par le fait que l'Union européenne a été très profondément transformée et questionnée par les événements de ces dernières années. Il y a quinze ans, nous la percevions comme un espace d'intégration et de règles dans un monde de règles. Le Premier ministre Gordon Brown s'interrogeait alors sur l'opportunité de poursuivre avec l'Union européenne ou de s'intégrer à l'échelle globale.

Cette vision a depuis volé en éclat en raison, tout d'abord, de la récurrence des crises. Nous en avons vécu trois en une dizaine d'années : financière, pandémique, énergétique – et géopolitique, j'y reviendrai. Un espace dominé par les règles n'est pas adéquat pour répondre aux crises qui appellent une action discrétionnaire. C'est le premier défi auquel a été confrontée l'Union européenne. Dans la crise de la zone euro, l'Union européenne a commencé par réagir – très mal – de manière incroyablement précautionneuse, jusqu'à la conclusion de cette période douloureuse par le « *Whatever it takes* » de Mario Draghi. Le discrétionnaire s'affirme dans la politique monétaire.

Alors que l'Union européenne a très bien réagi à la crise pandémique en prenant tôt une initiative de réponse, la crise énergétique actuelle apparaît comme un retour en arrière, avec des réactions nationales disparates et une grande difficulté à se coordonner, notamment parce que les politiques énergétiques relèvent traditionnellement du national. Les trajectoires divergent. Le désaccord entre la France et l'Allemagne est marqué et préoccupant.

Outre la récurrence des crises, nous assistons à l'irruption de la géopolitique. Le phénomène est violent, car l'Union européenne avait pris grand soin de séparer la partie économique – qui fonctionnait avec ses propres règles et principes – de la partie géopolitique. Ce monde est fini. Le Sud global n'accepte plus les règles que nous tentions de lui imposer. Le multilatéralisme de l'OMC est complètement en jachère ; l'OMC n'est plus une institution fonctionnelle. La géopolitique s'affirme et ne se réduit pas à l'affrontement entre la Chine et les États-Unis. Cette tendance, très forte et probablement durable, percute la primauté de l'économique. L'espace de l'économique se réduit. Il s'agit là d'une mise en question forte de l'Union européenne.

Enfin, vous soulignez la montée en puissance des préoccupations climatiques et la tentative de l'Union européenne d'affirmer une stratégie dont vous questionnez les effets. Personnellement, je ne la questionne pas ainsi. Nous nous préoccuons beaucoup de ses effets sur la demande mais, plus nous accélérons, plus les impacts sur l'offre se manifesteront également. Concrètement, du capital en place devra être mis au rebut, des qualifications acquises devront être perdues. De manière générale, nous perdons du capital. À horizon 20 ou 30 ans, nous avons des motifs d'optimisme. À horizon dix ans, je pense qu'il faut être réaliste.

L'engagement sur le Pacte vert interroge aussi les rôles respectifs du marché et des initiatives publiques. L'Union européenne était un espace de libre concurrence. Nous sommes entrés dans un monde d'externalités dans lequel l'intervention publique est essentielle pour la transition, ce qui percute les règles du commerce et les règles budgétaires, notamment.

Une redéfinition assez complète des priorités, des finalités et des modes d'action de l'Union européenne se joue. Nous ne sommes plus centrés sur l'intégration entre nous, mais sur l'interaction avec l'extérieur pour apporter une réponse aux défis globaux, à l'irruption de la géopolitique et sur les politiques climatiques, qui se définissent par leurs finalités.

Tout cela va dans le sens des thèses traditionnellement françaises. Gardons-nous d'une hubris de mauvais aloi. Nous ne changerons pas le code génétique de l'Union européenne. La « *souveraineté européenne* » est une formule brillante que je partage, mais c'est aussi un oxymore. L'Union européenne est un espace de droit mais elle n'est pas l'expression d'une volonté populaire ; comment pouvons-nous donner davantage de force à un tel espace de droit ? Il ne s'agit pas de substituer du discrétionnaire au droit.

Gardons-nous aussi de l'idée que cette situation conforte notre vision protectionniste de l'Union européenne. Pour les Français, la transition écologique est une manière de devenir autarcique. Pour les Allemands, elle est l'occasion de commercer à l'international. Chacun répond avec ses propres réflexes aux mêmes défis. Nous devons prendre garde à nos réflexes. Ces deux réponses ne sont pas spontanément compatibles.

Pour autant, une communauté de droit n'a pas de raison d'être faible. Nous devons utiliser plus fermement les instruments de puissance à notre disposition – politique commerciale, politique de la concurrence, politique de réglementation. L'Europe n'aurait aucun intérêt à s'engager dans une politique commerciale du type de celle de Donald Trump ; elle doit rester appuyée sur la force du droit.

Il nous faut repenser l'articulation entre économique et géopolitique, certainement pas en soumettant le premier au second. Dans certaines circonstances, la géopolitique doit intervenir de manière explicite et « procéduralisée ». Une exception pour motifs géopolitiques doit pouvoir être invoquée lorsqu'une décision prise au nom de la concurrence pose question. La démarche doit être portée, par exemple, par un haut représentant de l'Union européenne. Il ne faut pas pour autant que chaque décision de politique de la concurrence soit contaminée par l'aspect géopolitique.

J'en termine avec la crise énergétique. La menace me semble sérieuse, car nous sommes partis dans des directions différentes. Français et Allemands peinent à s'accorder. Nous pensons que la volatilité des prix est dangereuse et que sa limitation est une priorité. Les Allemands entendent, eux, éviter de créer un système qui n'incite pas aux économies d'énergie. Les deux positions sont légitimes, mais un compromis est nécessaire pour que l'Union européenne ne se fracasse pas sur les réactions divergentes que suscite la crise énergétique.

M. Xavier Timbeau, directeur principal de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE). – Merci Monsieur le Président. Je partage 99 % des propos de l'orateur précédent.

Depuis quinze ans, la construction européenne a été mise au défi de crises remettant en cause les diverses analyses ayant présidé à sa conception et sa mise en œuvre. Elles obligent, d'une part, à faire évoluer le projet et, d'autre part, à admettre qu'il existe des risques à franchir les limites et à faire endosser au projet européen des choses pour lesquelles il n'a pas été conçu. Le risque est double : ne pas traiter les problèmes ou mal les traiter.

L'irruption de la dimension géopolitique est véritablement l'affaire de 2022. Elle est certainement plus profonde que ne l'a été la crise sanitaire, qui a permis de montrer que les instruments déployés après la crise de la zone euro en 2012 étaient opérationnels et fonctionnels ; que la solidarité des États européens autour des questions budgétaires ne posait aucun problème ; que le risque d'un « État voyou » qui accumulerait des déficits et abuserait de ses partenaires pour les pousser à le renflouer était une vision de l'esprit ; qu'il existait une vraie communauté de destins à faire vivre ; qu'il y avait moyen de donner corps assez simplement et rapidement à la solidarité européenne, tout en rencontrant l'assentiment des opinions publiques en Europe.

La question géopolitique est beaucoup plus profonde, car elle est plus en contradiction avec le projet européen, « enfant de la fin de l'histoire », de la fin de la Guerre froide, de l'effondrement de l'URSS. Nous pensions entrer dans un monde dans lequel un souverain invisible définirait des règles et dans lequel chacun respecterait et ferait respecter ces règles. Dans ce monde où les règles s'appliqueraient indifféremment à tous, nous serions traités à l'identique, quelle que soit notre nationalité. Nous pourrions imaginer la dissolution des grandes institutions. Dans ce monde-là, le projet européen serait un mode d'intégration dans lequel les éléments se mettent en commun autour de règles. Chaque État membre pourrait alors vivre son histoire. Dans cette Europe-là, la dispute entre la France et l'Allemagne, sans être résolue, disparaîtrait. Les Français pourraient rester attachés à l'idée de Nation, les Allemands pourraient être mercantilistes.

La crise géopolitique met à mal ces éléments. Selon moi, elle donne tort au modèle allemand qui, à cause de mauvais choix géopolitiques – dépendance énergétique à la Russie, dépendance au commerce et à ses clients chinois, américains ou russes –, est face à des contradictions difficilement gérables.

Au-delà de la guerre en Ukraine, la géopolitique actuelle est marquée par la fin du mandat de Donald Trump et par le fait que l'élection de Joe Biden n'ait pas changé grand-chose dans la position des États-Unis – d'autant que ni Donald Trump ni le « trumpisme » ne sont définitivement écartés de la scène géopolitique. Elle est aussi marquée par l'affirmation de la Chine, qui joue son jeu dans cet univers, expose ses intérêts et adopte un comportement qui, même infiniment moins irrationnel que celui de Vladimir Poutine, n'est pas non plus universaliste.

Ces tendances s'affirment. Nous devons accepter la mort de l'OMC, symptôme de la fin de l'idée même d'une construction participative qui donnait à chaque État le droit de co-définir les règles et modes d'application. Cette époque est dépassée. La possibilité de conflits – quelle que soit leur intensité – comme moyen de régler les rapports de puissance entre continents refait surface. Le projet européen apparaît démuné face à ces questions. Comment l'incarner et s'inscrire dans ce nouveau monde ? Le fédéralisme prôné par certains sera difficile à faire accepter. Nous pouvons plus vraisemblablement imaginer une forme de coopération entre États membres partageant des intérêts bien compris et co-exerçant leur souveraineté. La crise énergétique montre cependant que ce scénario ne sera pas simple à faire vivre. La France devra se garder de triompher, mais écouter, appuyer et trouver des compromis avec ses partenaires européens.

La géopolitique nous oblige à traiter nos divergences avec l'Allemagne. Nous ne pouvons plus l'aborder comme un sujet secondaire ou académique. Les divergences sont concrètes et visibles, lorsqu'il s'agit d'investir dans l'aéronautique ou de mettre en place des mesures répondant à la crise énergétique.

La proposition de la Commission européenne ne m'apparaît pas comme un recul – c'est peut-être le point de divergence que j'ai avec Jean Pisani-Ferry. Elle montre que nous pouvons avancer vers des compromis. Le blocage du prix du gaz demandé par la France me paraissait pertinent pour dire aux Russes : « Nous ne subirons pas le racket que vous voulez nous imposer. Nous ne financerons pas votre guerre. Nous pensons que vous manipulez le prix du gaz en jouant sur les quantités livrées, éventuellement en sabotant des gazoducs, en faisant des effets d'annonce, en coupant le gaz à certains pays... ». Les règles de l'Union européenne autorisent l'administration d'un prix s'il est manipulé – ou si nous soupçonnons sa manipulation.

Je pense aujourd'hui que le compromis de la Commission européenne est une meilleure réponse. La Commission ne souhaite pas figer le prix du gaz pour ne pas risquer un arrêt des livraisons en quantité à l'Europe. Effectivement, lorsque le prix est fixe, les quantités s'ajustent. Un rationnement quantitatif massif à l'échelle européenne serait véritablement problématique. Nous aurions tort de croire le contraire au motif que l'Algérie nous livrerait toujours. En outre, si nous fixons le prix à un bas niveau, les transporteurs de gaz liquéfié ne s'arrêteront plus en Europe et iront en Asie.

Le compromis européen propose donc d'acheter du gaz de manière commune pour imposer notre monopole, négocier et sécuriser les approvisionnements. Nous nous autoriserons également à utiliser les stocks de manière stratégique, en en revendant lorsque les prix sont jugés trop élevés, pour alimenter le marché en gaz et réduire les prix. Implicitement, cette stratégie implique de déléguer la gestion des stocks à une émanation de l'Europe – dans laquelle chaque pays, bien sûr, sera représenté. Une voix commune est alors nécessaire. Nous devons aussi être prêts à réagir en cas d'hiver rigoureux et accepter de payer le gaz très cher si besoin. Il faut faire la part des choses entre cette guerre étrange que nous menons avec la Russie et ce que cela nous coûte économiquement et socialement.

L'approche de la Commission européenne peut paraître trop peu explicite et cacher des manques. Néanmoins, elle me semble supérieure à la proposition initiale française pour embarquer Allemands, Italiens, Néerlandais et avoir du poids. Le simple effet d'annonce peut peser dans notre dialogue avec la Russie, car il montre que la stratégie de Vladimir Poutine de diviser l'Europe ne fonctionne pas. Même si les compromis élaborés sont insatisfaisants par certains aspects, il est important de faire passer ce message, y compris vis-à-vis des États-Unis qui, en tant que producteurs de gaz, devraient échapper à un rationnement quantitatif et bénéficier d'un prix plus élevé. Nous devons montrer aux Américains que nous connaissons nos propres intérêts.

Je rejoins entièrement Jean Pisani-Ferry sur la transition environnementale. Il n'y a pas à discuter de la politique à mener. La transition énergétique est une somme incroyable de couches disparates et parfois contradictoires à mobiliser, articuler, expliquer, déployer, réévaluer. Les lois votées aujourd'hui ne sont qu'un aperçu du travail considérable qui sera le vôtre dans les prochaines années. Nous devons nous y préparer en essayant d'anticiper et de réduire au maximum la confusion.

Nous sommes confrontés à l'inflation et à une crise géopolitique – l'une étant partiellement liée à l'autre. La politique monétaire doit être crédible quant à sa capacité à lutter contre l'inflation. Il faut éviter aussi de rajouter de la récession à la récession et donc ne pas trop en faire. La politique monétaire doit surtout éviter tout risque de fragmentation en Europe et maintenir une cohérence géopolitique. Chaque État doit pouvoir garantir son financement à un taux acceptable sous peine d'être tenté de répondre aux sirènes de la Russie,

de la Chine ou des États-Unis. Madame Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne (BCE), n'a pas toujours été claire sur ces aspects. En pratique, les instruments anti-fragmentations annoncés constituent des avancées importantes. Le projet européen se joue sur cette question de la cohérence européenne.

M. Charles Wyplosz, Professeur honoraire à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) à Genève. – Je vous remercie à mon tour. Je suis ravi et honoré de participer, même à distance, à cette table ronde. Comme je suis macro-économiste, je parlerai essentiellement des questions d'intendance.

La situation actuelle se caractérise en Europe par un niveau général de dette publique élevé, alors même que nous avons un besoin très substantiel de dépenses publiques. La situation héritée du passé est en conflit avec le besoin qui se présente à nous. Lorsque les niveaux de dette publique sont aussi contraignants – l'Allemagne a annoncé une dette de 200 milliards d'euros –, ils constituent une source de fragilité. Alors que la BCE augmente ses taux, les pays endettés commencent à sentir le poids de leur endettement. C'est une source de fragilité.

Nous connaissons trois moyens de réduire les dettes. Le premier est l'inflation – sous certaines conditions –, mais ce mécanisme est rendu difficile par la sophistication et la protection partielle des marchés contre l'inflation. Les banques centrales des pays développés ne prendront aucun risque face à l'inflation. Le deuxième levier repose sur l'accumulation de surplus budgétaires. Cette approche vertueuse est notamment prônée par l'Allemagne. Rappelons qu'en France, le budget n'est pas à l'équilibre depuis 1973. L'idée d'accumuler des surplus successifs est irréaliste dans plusieurs pays, dont le nôtre. La troisième solution est de restructurer la dette. Cette intervention autoritaire consiste, en quelque sorte, à taxer les détenteurs de dette.

Les crises auxquelles nous avons été confrontés récemment ont été rappelées. La formule « *cela ira mieux l'année prochaine* » est un vœu, mais pas une promesse. Nous ne pouvons pas réduire la dette publique ainsi. Dès lors, la restructuration des dettes publiques devient l'unique moyen d'action. Ce sujet reste pourtant absolument tabou en Europe.

La dette publique représente 140 % du PIB aux États-Unis et 250 % au Japon. Pourtant, aucune inquiétude financière ne pèse sur ces pays – quoique la Grande-Bretagne ait montré les risques que pouvaient entraîner des erreurs grossières. La situation est différente en Europe, car la BCE n'est pas automatiquement prête à soutenir les dettes publiques. Des progrès considérables ont été réalisés en 2012, mais une fragilité demeure dans la zone euro, les États de la zone euro ne pouvant pas s'appuyer sur une banque centrale nationale disposée à les soutenir en cas de problème.

La situation est difficile et dangereuse. Dans aucun pays, la discussion n'a été portée sur la seule manière de résoudre cet endettement excessif : la restructuration de la dette.

J'identifie cinq types de dépenses nouvelles. Les premières ont trait au changement climatique. Le rapport de Jean Pisani-Ferry l'indique clairement : la transition ne sera pas gratuite. Pour des raisons politiques – je pense notamment aux Gilets jaunes –, peu de pays envisagent d'instaurer une taxe carbone, mesure pourtant simple et de nature à résoudre la quasi-totalité des problèmes. Nous nous orientons donc plutôt vers des mécanismes de subventions très coûteux, très peu efficaces qu'il nous faudra financer. J'espère néanmoins

que nous parviendrons à une taxe carbone car le mécanisme d'ajustement aux frontières s'inscrit dans cette logique. Il est indispensable. Nos conflits avec les États-Unis et les pays en développement ne sont pas sérieux car ils devront y venir aussi – les États-Unis entrent dans un mécanisme de subventions très protectionniste *via* la loi sur la réduction de l'inflation. Notre main ne doit pas trembler sur ces sujets.

La crise énergétique constitue le deuxième volet de dépenses nouvelles. Elle peut être bénéfique pour lutter contre le changement climatique. Les effets sur les citoyens sont déjà profonds, ces derniers acceptant mieux le coût de leurs efforts pour lutter contre le changement climatique. Les autorités publiques devront mettre en place des mesures plus ciblées pour protéger les ménages les plus fragiles. Il est incroyable que nous n'ayons pas encore pris cette direction.

Le troisième axe de dépense porte sur la santé. La crise sanitaire a montré que nos systèmes de santé n'étaient pas au point. Des dépenses importantes seront nécessaires pour les mettre à niveau.

Compte tenu du vieillissement de la population, les retraites constitueront la quatrième source de dépenses si nous n'y prenons pas garde.

Enfin, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, nous comprenons que les dépenses de défense nationale devront augmenter.

La réduction des dettes suppose de réduire les déficits publics, et donc une partie des dépenses non-essentiels. Nous en avons été incapables jusqu'à présent. Les dépenses nouvelles devront être supportées d'une manière ou d'une autre. Nous ne percevons pas la gravité de ces difficultés de bouclage.

Le programme européen de reprise « *NextGenerationEU* » est une divine surprise pour le budget européen qui, pour la première fois, est construit dans une logique pratique et ponctuelle et comprend de véritables ressources ainsi qu'un mécanisme de distribution de ces ressources. Il devra faire ses preuves malgré sa complexité et sa bureaucratie. En cas d'échec, certains manifesteront leur hostilité. Surtout, rappelons que le programme n'est pas encore entièrement financé et qu'il reste, au-delà de l'artifice comptable, la dette des pays membres. Un problème se pose sur la construction de l'opération, qui reste néanmoins une innovation historique. Même s'il est annoncé comme unique, personne en Europe ne doute que le programme puisse être répliqué en cas de succès. Un mécanisme similaire me semble possible et souhaitable pour financer la transition climatique. Tous les pays vont faire face aux mêmes problèmes, mais tous n'ont pas les moyens d'enclencher les politiques adéquates.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour qu'un programme commun soit acceptable. La différence de vue entre la France et l'Allemagne sur un budget commun est majeure. Plus largement, les divergences opposent les pays du Nord – qui ont été relativement vertueux et disposent de marges de manœuvre budgétaires – et les pays du Sud, les premiers suspectant les seconds de vouloir « mettre la main dans leur poche ». Cette vision n'est pas complètement erronée.

Le nouveau pacte de stabilité proposé par la Commission emporte plusieurs progrès notables, dont la volonté de regarder la dette sur une longue période plutôt qu'annuellement. Plusieurs d'entre nous défendaient cette idée depuis longtemps. Néanmoins, le projet comprend quelques « trous ». La Commission assure que les pays sont propriétaires

de ce nouveau pacte. Il est pourtant clair que tout sera contrôlé par Bruxelles. Les pays membres auront peu à dire pour défendre ce qu'ils pensent être dans leur intérêt.

Cette proposition de réforme, comme toujours, est un mélange de bien et de moins bien.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie. Je vous propose de répondre aux questions de nos collègues.

M. Franck Montaugé. – L'intensité du changement climatique que subiront les générations futures dépendra des sacrifices auxquels nous consentirons. Jusqu'où aller pour renforcer la prise en compte des impacts à long terme de nos actions et de leur soutenabilité ? Comment donner du poids au long terme sans sacrifier le court terme ? Quelle est votre position par exemple sur la proposition de Monsieur Christian Gollier relative au taux d'actualisation à intégrer dans les modèles de décision des acteurs ? Si nous considérons l'actualisation et le coût du carbone comme des indicateurs de pilotage de l'action, comment les faire adopter par les parties prenantes ? En légiférant ?

Mme Laurence Harribey. – M. Pisani-Ferry, vous évoquez un triptyque : succession des crises, irruption de la géopolitique, montée des préoccupations climatiques. Aucun de vous ne mentionne l'émergence de l'économie numérique. La percevez-vous comme un épiphénomène ou est-elle incluse dans l'un des trois enjeux précités ?

Vos propositions pour le gaz rejoignent ce qui a été mis en place au niveau européen pour l'achat de médicaments pendant la pandémie. Cela ne légitime-t-il pas l'Union européenne des règles évoquée par Jean Pisani-Ferry ? Cette position démontre-t-elle la capacité d'intervention de l'Union européenne pour faire face à ces nouveaux enjeux ?

M. Pierre Ouzoulias. – Je souhaite apporter la contribution fort modeste d'un historien. Pendant longtemps, les civilisations se sont contentées de la force humaine, animale, de celle du vent et de celle de l'eau – ce que nous appelons aujourd'hui les énergies renouvelables. La rupture intervient au XVIII^e siècle avec la révolution industrielle et l'émergence de nouvelles formes d'énergie – charbon, pétrole, gaz – dont nous allons devoir sortir. Finalement, il ne s'agissait que d'une parenthèse de trois siècles. Pendant dix-sept siècles, l'Occident a connu une croissance très modeste. La fermeture de cette parenthèse énergétique ne va-t-elle pas nous ramener à renouer avec ce rythme de croissance plus modeste ? Comment nos sociétés peuvent-elles s'y adapter ?

M. Serge Mérillou. – Les crises auxquelles est confrontée l'Europe ne constituent-elles pas une opportunité de créer un choc et enfin déployer des réformes structurantes ? N'est-ce pas l'occasion de redonner aux puissances publiques le poids que le marché a progressivement confisqué ? Les guerres sont toujours malheureuses, mais elles permettent de dessiner un nouveau paysage.

M. Didier Marie. – La situation géopolitique relance les débats sur l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est. Dans vos démonstrations, vous soulignez les difficultés rencontrées pour mettre d'accord tous les partenaires européens. Vous paraît-il nécessaire de réviser les traités et les modalités de fonctionnement et de décision de l'Union européenne ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – M. Pisani-Ferry, dans votre note « *L'action climatique : un enjeu macroéconomique* », vous proposez des pistes d'adaptation de l'économie française à l'objectif de neutralité carbone. Vous estimez que les investissements supplémentaires représenteraient 2,5 points de PIB en 2030, soit 70 milliards d'euros. En plus de ce coût, l'État devra aider les ménages et les entreprises. Vous soulignez très justement : « *Il y a beaucoup de mauvaises raisons de s'endetter, mais le climat n'en fait pas partie* ». Les investissements nécessaires pour la transition climatique seront-ils compatibles avec le cadre budgétaire européen ?

M. Daniel Gremillet. – Pensez-vous que l'Europe a un peu disparu de la scène internationale en raison de son faible taux de croissance ?

M. Jean Pisani-Ferry. – Je me concentrerai sur les questions relatives à la transition climatique.

La note que j'ai publiée et que vous avez évoquée a un caractère très préliminaire. Le travail n'est pas terminé mais il me semblait important de mettre certains éléments en débat dès à présent. Il s'agit notamment de faire valoir, comme mentionné par Charles Wyplosz, que nous pouvons éviter certains coûts de cette transition grâce à une approche économique. Ainsi, le coût à la tonne de carbone évitée est sept fois supérieur pour passer un logement de la classe énergétique C à la classe B qu'il ne l'est pour passer de la classe G à la classe B. La dispersion des coûts d'abattement est considérable. Les décisions publiques doivent connaître ces évaluations.

Les politiques climatiques ne sont pas crédibles, notamment du fait des engagements internationaux. Lorsque la France renonce par deux fois à la tarification du carbone et n'atteint pas ses objectifs de renouvelables pour 2020 – elle est le seul pays de l'Union européenne dans cette situation –, elle n'est pas crédible. Tenir l'objectif 2030, sachant que le nucléaire ne sera pas opérationnel à cette échéance, constitue un immense défi. Une politique qui n'est pas crédible suscite une attitude d'attente et n'est donc pas efficace.

Les économistes s'accordent sur la nécessité de donner du poids au bien-être des générations futures dans l'actualisation. Il y a une quinzaine d'années, certains estimaient que les techniques d'actualisation usuelles devaient être utilisées tandis que d'autres soutenaient la nécessité d'un taux d'actualisation bas. Le débat a progressé dans cette direction.

En ce qui concerne la croissance très modeste, le débat est fort entre Jean-Marc Jancovici, qui considère que notre productivité provient de l'énergie fossile et en dépend, et Philippe Aghion, qui estime que l'énergie fossile nous a détournés de techniques de production d'énergie renouvelable potentiellement plus efficaces qui offrent une possibilité de substitution. La chute du prix des batteries, du solaire et des éoliennes est impressionnante ; elle donne du crédit à cette vision.

Je ne crois pas que le contexte actuel offre l'opportunité de reprendre ce que nous avons laissé au marché. Nous avons cherché un équilibre différent entre initiative privée et cadrage public. Le capitalisme vert est une innovation nécessaire que nous devons canaliser et orienter pour investir dans le futur.

Les 2,5 points de PIB évoqués dans la note correspondent au montant total des investissements. Nous n'apportons pas encore de réponse sur la part publique dans ce total, mais elle se situe vraisemblablement entre 0,5 et 1 point.

M. Xavier Timbeau. – Le poids sur la scène internationale ne dépend pas des taux de croissance. Ces taux ne constituent pas non plus un objectif en soi. La place de l'Europe dans le monde dépendra de son niveau de richesse. L'enjeu existe : il s'agit de préserver notre niveau de vie. Dans l'histoire de l'Europe, nous avons connu des périodes de baisse du niveau de vie – à la chute de l'Empire romain, par exemple. C'est le risque auquel nous faisons face aujourd'hui.

Le coût des conséquences du changement climatique sera bien supérieur à tout ce que nous pouvons investir pour l'empêcher. Évidemment, nous ne devons pas être seuls à investir, sous peine de supporter les coûts de l'atténuation et ceux du changement.

Les chocs peuvent avoir des vertus, mais ils peuvent aussi provoquer des effondrements. Un équilibre subtil doit être trouvé entre l'ampleur des chocs et la capacité à en faire des opportunités. Une crise peut nous conduire à modifier notre univers mental pour imaginer une solution qui paraissait inenvisageable. Pour autant, le risque existe d'un effondrement rapide de l'Union européenne face à un choc trop violent pour être absorbé.

La position européenne sur le gaz présente des similarités avec les commandes de médicaments pendant la crise sanitaire, mais il n'est pas question d'État de droit ou de règles : il s'agit d'accepter la puissance de l'Union européenne, par exemple lorsqu'un commissaire européen appelle un fabricant de vaccins et met en avant les rétorsions auxquelles celui-ci s'expose s'il ne respecte pas la parole donnée. L'Europe doit faire jouer cette puissance. Il est néanmoins difficile de théoriser *a priori* son exercice.

M. Charles Wyplosz. – Les réponses que je voulais apporter ont été en partie données.

Pendant la crise Covid, les pays européens ont été globalement en retard dans la réception de médicaments. Les commandes communes n'ont pas été un franc succès, en raison certainement du manque d'expérience de la Commission, mais surtout de dissensions.

Effectivement, l'humanité a relativement peu progressé jusqu'à la révolution industrielle. Le monde n'a jamais changé aussi rapidement que depuis cette période. La croissance a été importante.

Il n'est pas question de se passer d'énergies pour lutter contre le changement climatique, mais de développer des sources alternatives. Les capacités d'innovation sont incroyables lorsque l'humanité en a les moyens. Nous trouverons les solutions. Les avancées prennent toutefois du temps. Nous devons prendre urgemment des décisions structurelles, mais nous ne devons pas vouloir atteindre tous les résultats l'année prochaine ou d'ici 2030.

La connexion avec Charles Wyplosz est interrompue.

Mme Sophie Primas. – Malheureusement, Charles Wyplosz ne pourra pas entendre nos remerciements. Merci beaucoup pour ces éclaircissements. Nous reviendrons vers vous et lirons avec attention vos travaux. Nous légiférons beaucoup, dans l'urgence, pour les vingt, trente, quarante prochaines années. Parfois, nous aimerions nous poser cinq minutes sur la branche pour observer le paysage.

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 15 heures.

Mardi 13 décembre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués au fond

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur les articles du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture qui nous ont été délégués au fond.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 30

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – En l'état, la rédaction de l'article 30 empêcherait l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 6 de la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture, que nous avons adoptées il y a moins d'un an. Mon amendement n° 50 apporte les coordinations nécessaires pour remédier à cette situation.

L'amendement n° 50 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Nous avons prévu que les jeunes agriculteurs devraient disposer d'une capacité professionnelle minimale pour pouvoir bénéficier des aides à l'installation. L'amendement n° 76 du Gouvernement vise à supprimer le dispositif que nous avons adopté. Je ne peux qu'émettre un avis défavorable.

Les amendements identiques n^{os} 58 et 69 visent à supprimer toute condition minimale de formation et à ce que l'activité professionnelle soit reconnue, elle aussi, comme une voie d'accès aux aides. Ces amendements sont satisfaits par notre rédaction. En effet, le dispositif que nous avons adopté consiste non pas en une condition minimale de formation, mais en une condition de « capacité professionnelle présentant un lien au moins indirect avec le projet d'installation ». Par conséquent, il ne sera pas nécessaire de disposer d'une formation initiale ou d'un diplôme. L'activité professionnelle constitue bien sûr une modalité d'acquisition des connaissances, parmi d'autres. Je demande donc le retrait de ces amendements et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 58 et 69 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – À partir de 2023, les régions deviendront autorités de gestion des aides de la politique agricole commune (PAC). L'amendement n° 64 apporte des simplifications bienvenues pour permettre aux préfets de région de déléguer leur signature aux présidents des conseils régionaux pour les actes relevant de la programmation 2014-2022 de la PAC. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 64.

La commission proposera à la commission des affaires sociales de déclarer l'amendement n° 75 irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 65 vise à préciser le champ des compétences réglementaires du président de FranceAgriMer. Avis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 83 rédactionnel.

Le sous-amendement n° 83 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 65, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 83.

La réunion est close à 14 h 10.

Mercredi 14 décembre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Relance du nucléaire - Audition de M. Luc Rémont, président-directeur général d'EDF, M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire, M. François Jacq, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, M. Thomas Veyrenc, directeur exécutif du pôle stratégie, prospective et évaluation de RTE et M. Guillaume Dureau, président Orano Projets SAS, directeur Innovation - R&D - nucléaire médical (sera publié ultérieurement)

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

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

**Proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite –
Désignation d'un rapporteur**

La commission désigne Mme Dominique Estrosi Sassone rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 174 (2022-2023) visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

La réunion est close à 12 h 30.

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

Leçons de la guerre en Ukraine - Audition du Colonel Michel Goya, historien spécialisé dans l'histoire militaire et l'analyse des conflits

M. Christian Cambon, président. – Nous sommes heureux de vous retrouver, mon colonel, après de précédentes auditions au Sénat, notamment une devant notre commission il y a quelques temps à l'époque où nous nous interrogeons pour savoir comment évoluait l'opération Barkhane. Je rappelle que vous êtes ancien officier des troupes de marine, ayant servi notamment au 21^{ème} RIMa et au 2^{ème} RIMa, régiment que notre commission a eu l'occasion de visiter il y a tout juste un an. Au cours de votre carrière, vous avez été déployé plusieurs fois à l'étranger, et notamment deux fois à Sarajevo. Vous êtes également docteur en histoire et enseignant en histoire militaire. Vous êtes enfin l'auteur de plusieurs ouvrages reconnus, le dernier étant *Le temps des guépards*, qui retrace et analyse les 60 dernières années d'opérations militaires de la France.

Mon colonel, c'est donc à tous ces titres que nous avons souhaité vous entendre sur un sujet qui retient particulièrement notre attention : les leçons à tirer de la guerre d'Ukraine. Naturellement, cette guerre est loin d'être achevée, et il faut aborder ce sujet avec toute la prudence nécessaire. Toutefois, à l'approche de la prochaine loi de programmation militaire (LPM), nous nous devons bien sûr de prendre en compte les caractéristiques de ce conflit de haute intensité sur le sol européen, qui redessine les équilibres géopolitiques.

Mon colonel, je vous propose de présenter ce que sont, selon vous, les principaux enseignements que l'on peut tirer de ces 9 mois de guerre. En plus des enseignements généraux qui vous apparaissent, il nous intéressera de savoir quelles conséquences devraient, selon vous, en être tirées en France, au vu de la situation actuelle de nos armées. Notre commission, quant à elle, s'inquiète depuis plusieurs années du niveau des munitions et de l'impossibilité d'atteindre les normes d'entraînement ou de MCO qui sont fixées. Nous avons également une vive préoccupation sur le retard accumulé en matière de drones, et sur la rareté de notre défense sol-air, même si sa qualité est reconnue. Enfin, il nous semble que la guerre d'Ukraine amène à porter un regard nouveau sur les aspects logistiques et de soutien des opérations, qui ont trop souvent été un peu négligés, notamment en moyens financiers.

Enfin, peut-être pourrez-vous nous livrer aussi votre analyse de la situation actuelle sur le terrain. On comprend que la pression ukrainienne se poursuit sur la poche de Kherson. Selon vous, les Ukrainiens peuvent-ils espérer reprendre cette ville prochainement, et dans quel état ? Pensez-vous que la campagne russe de destruction des infrastructures civiles, en particulier les centrales électriques, ait un sens sur le plan militaire ? Les civils ukrainiens s'apprentent à vivre un hiver extrêmement difficile, mais ils semblent pour l'instant disposer de grandes forces morales. Auront-ils aussi les ressources militaires pour poursuivre la libération de leur territoire ?

Je vous propose d'aborder ces questions dans un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, après quoi je donnerai la parole à mes collègues pour un échange de questions-réponses. Je vous rappelle que cette audition est captée et diffusée sur le site Internet du Sénat. Mon colonel, vous avez la parole !

Colonel Michel Goya. – Monsieur le président, je vous remercie pour votre invitation. C'est toujours un honneur et un plaisir de m'exprimer devant votre commission. Je commencerai par des considérations générales, avant de revenir sur la situation en Ukraine.

Depuis 1815, les armées françaises changent de mission prioritaire tous les 10 à 30 ans. J'ai expliqué dans mon ouvrage *Le temps des guépards* – que vous m'avez fait l'honneur de citer – que nous étions rentrés depuis quelques années dans une nouvelle période stratégique où la mission première des armées sera la confrontation. Tout en continuant à lutter contre les organisations salafito-djihadistes, notre mission première consistera dans la confrontation, terme qui fait référence à la confrontation de Bornéo entre le Royaume-Uni et l'Indonésie de 1963 à 1966. Elle désigne une situation où des puissances politiques s'affrontent de toutes les manières possibles et imaginables (sanctions, embargos, boycotts, sabotages, jeux d'influence, actions diplomatiques...) mais où les affrontements ne sont ni ouverts ni à grande échelle. Il n'y a pas de combat : on ne verse pas le sang à grande échelle et de manière ouverte. Lors de la confrontation de Bornéo, les Britanniques et les Indonésiens se sont affrontés militairement, tout en le niant de part et d'autre malgré les centaines de morts que ces combats ont pu faire. Cette situation peut aussi être désignée par l'expression de guerre hybride. À mon sens, cette expression est totalement impropre et confuse : il faut distinguer le niveau de la confrontation de celui de la guerre.

Nous nous trouvons actuellement dans une situation de confrontation entre la Russie et les pays occidentaux. Nous ne nous faisons pas la guerre. Le premier niveau est celui de la confrontation. Le deuxième est celui de la guerre, où se déroulent des combats violents et de grande importance (c'est la situation actuelle entre la Russie et l'Ukraine). Il y a enfin un dernier échelon, qui est la guerre nucléaire. Le conflit en Ukraine aura eu le mérite de remettre en lumière ces différents niveaux d'affrontements que nous avons oubliés et qui ont leur logique propre. La confrontation avec la Russie n'a pas commencé en février 2022 mais elle a bien sûr pris un tour particulièrement aigu à cette date. Il fallait effectivement s'y attendre, tout comme nous aurions pu nous attendre à des situations semblables avec la Turquie ou encore avec la Chine. Si nous avions été cohérents, nous aurions remodelé en conséquence notre système de forces. Le modèle de confrontation n'est pas nouveau. La France s'est ainsi trouvée en situation de confrontation en 1903 contre le Brésil, contre l'Iran dans les années 1980, contre la Syrie à la même période, qui était alliée de l'Iran, mais aussi contre la Libye. Ce dernier exemple est d'ailleurs un modèle de confrontation plutôt réussie.

Il aurait été extrêmement utile de développer, comme pendant la guerre froide, une stratégie du « piéton imprudent ». Ceci consiste à occuper le terrain soudainement, par surprise, pour bloquer la situation. La Russie a utilisé cette méthode en 2014 quand elle a occupé la Crimée, plaçant la communauté internationale devant le fait accompli. La France a procédé de même au Tchad lors de l'opération Manta en 1983. Nous avons déployé très vite des forces au milieu du pays, plaçant la Libye devant ses responsabilités.

Nous devons aussi être capables de combattre dans des espaces « gris », avec des soldats fantômes et des capacités d'action clandestine. L'emploi de sociétés privées peut présenter énormément d'avantages pour « agir sans agir », comme le dit la Chine. Il nous faut aussi une capacité à combattre à plus grande échelle s'il le faut. Cette situation de confrontation entre puissances - et notamment entre puissances nucléaires - n'exclut en effet pas la possibilité de conflit majeur. Le contexte stratégique mondial peut changer brutalement. Je rappelle combien nous avons été pris de court en 1990 lorsque qu'il a fallu faire la guerre à l'Irak, cas qui n'avait absolument pas été anticipé.

Le premier enseignement à tirer de la guerre en Ukraine est bien la nécessité d'être capable de remonter en puissance très vite. Ce qui a sauvé l'Ukraine, c'est qu'elle disposait de réserves : des réserves matérielles avec des stocks hérités de l'armée soviétique mais aussi des réserves humaines. Ces réserves humaines ont véritablement sauvé la situation, en permettant de compléter très rapidement les forces d'active. Elles ont permis de constituer des unités de combat en créant quatre brigades complètes constituées de réservistes. Surtout, elles ont permis d'encadrer et de structurer plus de 25 brigades territoriales constituées à partir de réservistes puis de volontaires, ainsi que des unités de garde nationale sous la direction du ministère de l'intérieur. Ces réservistes ont une réelle expérience militaire : beaucoup ont combattu sur la ligne de front du Donbass dans les années précédant la guerre. A l'inverse, si les Russes disposent de stocks de matériels considérables hérités de l'armée soviétique (chars, véhicules blindés, obus, munitions...), ils ne disposent pas de stocks d'hommes. C'est une surprise et cela constitue une de leur grande faiblesse.

De manière inédite, il s'agit de la première guerre majeure entre États européens où le pays agresseur ne mobilise pas la nation pour mener la guerre. Le pouvoir russe la décrit même comme une « opération spéciale », c'est-à-dire comme une lointaine opération extérieure menée uniquement par des soldats professionnels. La société russe est maintenue autant que possible à l'écart. Les Russes ont engagé toute leur armée professionnelle pratiquement d'un coup d'emblée en Ukraine, sans avoir prévu de plan B et de capacité de reconstitution de cette armée. Or celle-ci est malgré tout relativement réduite, avec environ 120 000 Russes auxquels s'ajoutent les armées des républiques séparatistes engagées. 40 000 hommes ont ensuite été envoyés en renfort. L'Ukraine fait sensiblement la superficie de la France. Par comparaison, l'offensive contre l'Ukraine a été conduite comme si la France de 1940 avait été attaquée uniquement par les 10 divisions Panzer de l'armée allemande.

Non seulement le corps expéditionnaire russe est relativement réduit, mais il est également finalement assez fragile. Le premier mois de la guerre a été très meurtrier pour les Russes et ceux-ci ont été incapables de reconstituer leurs forces. Les capacités de l'armée russe n'ont cessé de se réduire au fur et à mesure de la guerre. Si au début du conflit, des opérations sophistiquées pouvaient être menées, à partir du mois de mars les Russes n'ont plus été capables que de livrer des combats violents mais extrêmement simples, très proches de ceux de la Première Guerre mondiale. Depuis le mois de juillet, les Russes ne sont même plus capables de monter des attaques de grande ampleur. On assiste à une régression permanente de l'armée russe, en particulier de ses forces terrestres.

Les Ukrainiens sont à l'inverse montés en puissance et ont mobilisé toute la nation. Petit à petit, ils ont formé de vrais soldats. À partir du mois d'août, les courbes se sont croisées et l'armée ukrainienne est devenue incontestablement l'armée la plus puissante d'Europe. Les brigades territoriales, brigades d'infanterie légère destinées à tenir le terrain et à se livrer à des opérations d'harcèlement, sont devenues de véritables unités professionnelles. Récupérant de l'armement plus lourd, elles sont devenues des brigades de manœuvre et ses unités ont permis de doubler la capacité de l'armée ukrainienne. À partir d'août, l'armée ukrainienne a été à la fois supérieure en nombre d'unités de combat et supérieure en qualité tactique. Les Ukrainiens ont alors pris l'initiative.

Le deuxième enseignement général que je tire est la difficulté de la Russie, dont le PIB est équivalent à celui de l'Italie, à se doter d'une armée capable de rivaliser avec celle des États-Unis. En voulant intervenir dans tous les domaines, les Russes ne sont très bons nulle part. L'armée russe dispose d'un arsenal nucléaire absolument pléthorique, avec plus de 6 000 têtes nucléaires dont plus de 2000 sont opérationnels. Le budget réel de la défense (je

ne parle même pas du budget officiel) doit représenter entre 2 à 3 fois celui de de la France, ce qui est colossal et en réalité beaucoup trop. Les Russes ont fait beaucoup d'efforts pour moderniser leur flotte de marine - en particulier leur flotte de haute mer - et pour renforcer leur aviation. Cette dernière dispose d'un arsenal anti-aérien extrêmement puissant. Les forces aéroportées ont été constituées en une armée à part. Malgré ces efforts, l'armée russe combattant en Ukraine est constituée à 80 % par les forces terrestres. La Russie a voulu se doter d'un modèle d'armée de pays très riches sans en avoir les moyens. Ce modèle s'est révélé inadapté à la guerre réelle qu'elle a dû mener.

Un autre enseignement tient au combat dans le ciel. Dans cette guerre, il y a très peu d'avions pilotés impliqués. Cela n'est pas complètement nouveau. Cela avait ainsi déjà été le cas il y a deux ans lors de la guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Lors de la guerre de 2014-2015 en Crimée, les combats extrêmement violents ayant eu lieu dans le Donbass n'ont également impliqué que très marginalement des avions et des hélicoptères. Les Russes utilisent leur aviation de manière extrêmement prudente, au plus près du front, pour appuyer les forces terrestres sans avoir la souplesse de nos moyens.

Cette sous-utilisation des forces aériennes s'explique par deux raisons fondamentales. Tout d'abord, le ciel est devenu trop dangereux. Le système de défense anti-aérien de l'armée ukrainienne est si dense qu'il devient extrêmement risqué d'y envoyer des engins à plusieurs dizaines de milliers d'euros, avec des hommes à l'intérieur. Si les Russes utilisaient leur aviation pour bombarder les villes et les infrastructures, ils auraient déjà probablement perdu plusieurs centaines d'aéronefs. En utilisant de manière extrêmement prudente leurs outils de combat aérien, les Russes ont déjà perdu – en pertes prouvées – une soixantaine d'avions et une cinquantaine d'hélicoptères. Ces chiffres sont sûrement inférieurs à la réalité. Il faut imaginer ce que cela représenterait pour nous si nous perdions autant d'aéronefs !

Dès lors, des moyens de substitution à l'aviation pilotée, via les drones et les missiles, sont utilisés de part et d'autre. La quasi-totalité des missions de l'aviation pilotée, comme la reconnaissance et les frappes, peuvent être assurées par ces moyens. Il n'y a que le transport d'individus qui ne peut être assuré par ce moyen. Je souligne d'ailleurs qu'il n'y a eu qu'une opération hélicoptérée d'hommes au tout début de la guerre. Elle ne s'est pas bien déroulée et il n'y en a donc plus. Ces instruments de substitution permettent d'économiser des vies et de l'argent. La campagne aérienne russe de frappe contre les infrastructures civiles ukrainiennes est la première menée uniquement par des robots ou des missiles depuis la campagne des V1/V2 conduite par les Allemands en 1944-1945. Les motivations russes sont comparables à celles des Allemands : il s'agit d'attaques de dernier recours pour agir de manière offensive.

Cet usage du ciel, qui n'est pas une surprise, indique une tendance profonde et nous invite à changer notre modèle. Nous l'avons fondé sur la suprématie aérienne, ce qui nous a permis de réduire à la portion congrue notre artillerie, et tout particulièrement notre artillerie sol-air. Ce conflit nous apprend que notre modèle de force n'est finalement pas adapté à cette nouvelle ère stratégique. Nous avons sacrifié nos réserves matérielles et humaines. Les Américains fournissent 70 % de l'aide militaire à l'Ukraine parce qu'ils s'en sont donnés les moyens. Si nous faisons le même effort que les Américains en matière de défense en pourcentage du PIB, notre budget serait de 92 milliards d'euros. Les Américains consacrent des ressources très importantes pour leurs réserves et leur garde nationale. Si nous faisons le même effort que les Américains en la matière, nous dépenserions, toutes proportions gardées, 2,8 milliards d'euros chaque année uniquement pour nos réserves. En

utilisant ces forces de réserves et leurs moyens, ce serait déjà suffisant pour aider n'importe quel autre pays de manière efficace.

En résumé, je crois que notre modèle n'est plus forcément adapté à un contexte de confrontation générale. Je pense que notre armée devrait ressembler à celle de l'opération Monta Épervier au Tchad, en puissance 10. Il nous faut disposer d'une capacité de projection de forces et de présence très rapide, pour placer notre adversaire devant le fait accompli. Si le monde occidental avait été un peu plus courageux, nous aurions déployé avant la crise des forces extrêmement rapidement en Ukraine. Si nous avions placé en quelques jours des brigades à Kiev ou le long de la frontière – ce que nous avons fait en Roumanie et dans les pays baltes plus tard – nous aurions placé les Russes devant la situation du tout ou rien. C'était là une décision politique. Encore faut-il avoir cette capacité de projection rapide dont nous ne disposons plus réellement. Nous devons être capables de combattre dans les espaces gris, beaucoup plus que nous sommes capables de le faire actuellement. Nous devons aussi repenser notre rapport au ciel. Nous avons accumulé un retard important en matière d'aviation dronique. Les Ukrainiens ont désormais l'armée la plus équipée en drones au monde. Ils dépassent de très loin tout ce dont nous pouvons disposer. La France s'est faite dépassée par la Turquie dans ce domaine alors même que nous disposons de compétences importantes en matière aéronautique.

Il faut repenser notre outil pour être capable de mener, très vite, une guerre, au loin, de haute intensité. Il nous faut aussi être capable d'agir beaucoup plus efficacement en périphérie de la guerre. Il nous faut enfin garder à l'esprit que le contexte changera probablement dans une quinzaine d'années. Il faudra alors encore repenser complètement ce modèle alors même que nos procédures et nos équipements sont conçus pour la longue durée. Je rappelle ainsi que le premier vol de l'avion Rafale, conçu pour combattre les avions soviétiques au-dessus de l'Allemagne de l'Ouest, date de 1988. Il sera toujours en service dans les années 2040 et 2060 alors que le contexte géostratégique aura probablement changé pour une troisième fois. Quand nous lançons des équipements, savoir comment ils seront utilisés au bout de quelques dizaines d'années relève de la voyance beaucoup plus que de l'anticipation stratégique.

M. Christian Cambon, président. – Avant les questions, pouvez-vous nous faire un point sur la situation militaire actuelle, notamment à Kherson ?

Colonel Michel Goya. – Pour l'historien de la Première Guerre mondiale que je suis, la situation ressemble beaucoup à celle de 1918. Les Ukrainiens, comme les alliés à partir de l'été 1918, disposent d'une supériorité incontestable de leurs forces terrestres et peuvent marteler le front pour essayer d'ébranler le dispositif russe, devenu extrêmement passif.

Les Ukrainiens ont lancé deux grandes opérations, une du côté de Kherson complètement au sud, et l'autre complètement dans le nord. Ils conservent peut être la possibilité de lancer une troisième bataille. Le lancement d'une offensive ukrainienne au centre du front en direction de Melitopol aurait des conséquences considérables. Les Russes, certainement sur décision politique, ont décidé de tenir à tout prix la région autour de la ville de Kherson. Sur la rive droite, il y a environ 20 000 soldats russes et à peu près autant sur la rive gauche, soit au total à peu près un quart de toutes les forces russes. Cela montre bien qu'il s'agit d'une priorité incontestable pour eux. Le combat est extrêmement difficile pour les Ukrainiens mais ils progressent petit à petit. Les Russes vont très certainement se replier de l'autre côté du fleuve pour éviter de se retrouver piégé. Ce repli devrait servir à préparer une

bataille urbaine de grande ampleur dans Kherson, pour en faire un « Stalingrad sur le Dniepr ». Les services ukrainiens prévoient cette bataille pour le mois de novembre, ce qui me paraît assez optimiste.

L'offensive ukrainienne dans le nord marque quant à elle un peu le pas, après les succès spectaculaires du mois de septembre. Nous ne sommes cependant pas à l'abri d'une accélération des opérations militaires. Les Ukrainiens s'approchent petit à petit de Svatove, nœud de communication dans le nord. La prise de ce point clé permettrait d'avancer beaucoup plus loin dans la province de Louhansk.

Dans tous les cas de figure, la reconquête complète de tous les territoires conquis par les Russes, y compris la Crimée, n'est pas concevable avant l'an prochain. Le processus sera relativement long. Il y a eu un croisement de courbes cet été en faveur de l'Ukraine. En matière militaire comme en politique, les courbes se croisent rarement deux fois ; les Ukrainiens ont donc aujourd'hui l'initiative militaire. Il n'est donc pas question pour eux d'arrêter et de se mettre à négocier. Les deux adversaires ont toujours l'espoir de pouvoir l'emporter ou d'obtenir de nouvelles conquêtes à court terme. La guerre devrait donc durer au moins jusqu'à l'an prochain.

M. Christian Cambon, président. – Que pouvez-vous nous dire sur l'option nucléaire ?

Colonel Michel Goya. – L'option nucléaire est en effet revenue sur le devant de la scène. Je constate cependant que les Russes sont d'une grande orthodoxie en la matière. Certes, ils rappellent très fréquemment qu'ils disposent de l'arme nucléaire. Mais cette déclaration est toujours suivie d'une deuxième précisant qu'elle ne serait utilisée que pour protéger l'existence de la Russie, ce qui est très proche de notre doctrine. Il s'agit donc bien d'une doctrine de dissuasion visant à protéger les intérêts vitaux du pays. La véritable question est de savoir si la Crimée fait partie des intérêts vitaux du pays. Ce serait à mon sens très discutable.

On insiste souvent sur la distinction entre armes nucléaires tactiques et stratégiques. Cela n'a en réalité pas beaucoup de sens. On a cessé d'utiliser le terme d'armes nucléaires tactiques dans les années 1970, y compris en France où elles sont devenues préstratégiques. Une arme tactique implique que sa décision d'emploi est décentralisée au niveau de généraux qui décident, sur le champ de bataille, de l'utiliser comme de la grosse artillerie. On s'est ensuite aperçu que cela n'avait militairement pas beaucoup de sens et restait très difficile à mettre en œuvre. Surtout, on ne peut pas distinguer véritablement les emplois. La seule distinction est celle de l'usage ou non du nucléaire.

L'arme nucléaire est une arme taboue, dont l'utilisation conduit à se mettre au ban des nations. Ce prix politique est bien connu. La Chine ne tolérera jamais que la Russie utilise l'arme nucléaire. Cette utilisation ne serait sûrement pas tolérée à l'intérieur de la société russe et des cercles de pouvoir. La réaction occidentale serait par ailleurs immédiate, l'emploi de cette arme ne pouvant être banalisé. Les États-Unis ont les moyens matériels de punir de manière conventionnelle ce premier emploi. Les pays occidentaux entreraient alors en guerre, avec des dégâts considérables portés à l'armée russe. Pour toutes ces raisons, je ne crois pas à l'emploi de l'arme nucléaire par la Russie. On ne peut pas l'exclure mais je ne le pense pas probable.

M. François Bonneau. – Merci mon colonel pour votre brillant exposé. Je souhaitais vous interroger sur la capacité russe à reconstituer, en interne et en externe, son potentiel militaire.

Mme Nicole Duranton. – Quels indicateurs l'historien et le spécialiste en analyse des conflits que vous êtes peut-il établir pour déterminer le moral de l'armée russe ? Ce moral des troupes dépend-il plus du facteur terrain ou du facteur information et contre-information ? J'ai également une question sur le groupe Wagner qui sévit en Ukraine, en parallèle de l'armée officielle russe. Ce groupe prend de plus en plus d'importance sur le terrain et dans les médias. Pensez-vous que son chef pourrait devenir un danger pour Vladimir Poutine ?

M. Cédric Perrin. – Mon colonel, votre intervention était une fois encore très intéressante. Je lis avec beaucoup d'attention votre blog et j'ai quelques questions.

Vous avez beaucoup parlé de la guerre de haute intensité, qui a été théorisée mais dont nous ne nous sommes pas donné les moyens. Vous avez insisté sur la nécessité de gagner la guerre avant la guerre, en montrant à nos ennemis que nous sommes en capacité de les dissuader de nous attaquer. Pensez-vous que le fait d'avoir laissé le groupe Wagner prospérer au Mali a renforcé les intentions de Poutine s'agissant de l'Ukraine ? De même, le départ des troupes américaines d'Afghanistan a-t-il incité Poutine à intervenir en Ukraine ?

S'agissant de l'action autour de Kharkov, vous évoquez dans votre blog cinq brigades blindées passées inaperçues des Russes. Alors que ceux-ci disposent de moyens considérables d'informations, comment expliquer ce raté ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Colonel, au cours des dernières années, des puissances militaires se sont dotés d'équipements de plus en plus sophistiqués. Ce conflit militaire de la Russie contre l'Ukraine démontre cependant qu'il ne faut surtout pas négliger les batailles terrestres caractérisées par l'usage, entre autres, de matériel beaucoup plus classique. L'ex-ministre des armées Florence Parly avait elle-même déclaré qu'il nous faudrait s'interroger sur le juste équilibre entre la très haute technologie et des équipements un peu plus rustiques. Il ne faut évidemment pas renoncer à la haute technologie ; il s'agit d'une question de dosage. Dans le contexte actuel de contraintes de stocks d'armes que nous connaissons, quelle leçon tirez-vous de ce constat ?

M. Joël Guerriau. – Merci pour votre brillante intervention. Nous sommes à neuf jours de fêter la commémoration de l'armistice de la Première Guerre mondiale. Comme en 1914-1918, on retrouve un schéma avec un front séparant deux belligérants. 20 millions de personnes, civils et militaires, avaient été tués pendant la Première Guerre mondiale et autant de personnes blessés. Pour le conflit en Ukraine, on évoque les militaires tués mais moins les blessés et les civils.

Connaît-on le nombre de blessés en Ukraine ? Comment cette question est-elle traitée ? S'agissant de la population civile, on sait que celle-ci dans le Donbass est pour une partie d'entre elle pro-russe. Qu'en est-il aujourd'hui pour ces populations ? Sait-on s'il y a des exactions sur les civils dans le Donbass ?

M. Christian Cambon, président. – En parlant de statistiques, dispose-t-on d'estimations sur le nombre de soldats russes et ukrainiens morts en Ukraine ?

Colonel Michel Goya. – Il est toujours extrêmement difficile de disposer de chiffres en la matière. Nous avons des indices via les informations sur les destructions de matériels et de véhicules. Le site néerlandais de source ouverte Oryx comptabilise tous les véhicules détruits grâce au recensement de photos. Ces données nous donnent des indices sur la violence des combats et sur les pertes possibles. Selon moi, les Russes doivent avoir perdu environ 80 000 hommes (tués, blessés ou prisonniers), dont à peu près 20 à 30 000 morts. Ces pertes sont donc considérables. C'est un élément fondamental : à partir d'un certain taux de perte, une armée ne progresse plus et commence à se dissoudre. Les unités perdent leur cohésion. Probablement quasiment 1/3 des pertes russes ont eu lieu dans le premier mois de la guerre. L'offensive autour de Kiev a été une catastrophe pour la Russie.

Coté ukrainien, on estime que les pertes sont sensiblement inférieures. On a néanmoins globalement moins d'informations sur les Ukrainiens que sur les Russes. Ces pertes doivent être de l'ordre de 40 à 50 000 personnes. À la différence de l'armée russe, l'armée ukrainienne est plus volumineuse et elle est davantage capable d'absorber ces pertes. Celles-ci n'ont pas cassé sa dynamique de montée en puissance : 700 000 Ukrainiens ont été mobilisés depuis le début du conflit. À l'inverse, le ratio russe est très défavorable : 80 000 pertes pour des effectifs d'environ 170 000 soldats sous commandement russe. Les Russes ont perdu dans le premier mois de la guerre en Ukraine autant qu'en Afghanistan en 8 ans.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci mon colonel pour toutes ces informations et pour vos réflexions. Les nouveaux moyens de communication dans le domaine du renseignement, notamment par voie spatiale, semblent constituer la grande nouveauté de cette guerre depuis le mois de février. Il semblerait que les renseignements américains aient été absolument déterminants, notamment en donnant aux Ukrainiens les informations nécessaires pour cibler précisément la localisation des états-majors russes. Les Russes semblent aujourd'hui s'attaquer davantage aux civils, par l'intermédiaire des destructions des infrastructures des réseaux d'électricité ou de l'eau. S'attaquer de manière privilégiée aux civils ukrainiens n'est-il pas un signe de l'extrême faiblesse de l'armée russe ?

Au début de votre intervention, vous avez appelé à un changement de stratégie tous les 10, 20 ou 30 ans. La démonstration n'est-elle pas faire que notre stratégie de dissuasion nucléaire, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante ? La loi de programmation militaire semble s'orienter vers 2 à 3 milliards d'euros par an. Pensez-vous que ce budget est véritablement à la hauteur des enjeux que nous traversons aujourd'hui ?

M. Olivier Cadic. – Lors de l'invasion en Ukraine, beaucoup d'observateurs de terrain m'avaient confié qu'ils étaient surpris par la vétusté des équipements militaires russes utilisés. Ils imaginaient que l'armement russe moderne serait réservé pour une attaque envisagée ensuite plutôt vers la Lituanie ou la Pologne. Pensez-vous que l'armée russe dispose effectivement d'équipements plus modernes en réserve, pour une attaque éventuellement ultérieure ? Les drones iraniens utilisés par les Russes sont-ils les mêmes que ceux ayant frappé les intérêts émirien ou saoudiens ?

Les Russes semblent développer une stratégie de l'escalade, développant un discours de victimisation pour justifier leur agression. Des menaces ont été dirigées contre le Royaume-Uni et l'expression de guerre sale a été employée. Pensez-vous que les Russes soient véritablement en capacité d'engager un nouveau front pour développer cette escalade ?

M. Ludovic Hays. – Mon colonel, je tenais à vous remercier pour la qualité des propos que vous avez pu tenir, dans un contexte de désinformation que nous n'avons peut-être pas assez souligné. On sait tout et on ne sait rien sur ce conflit. On entend ainsi tout et n'importe quoi sur la destruction du pont de Crimée. Les Russes manient la désinformation comme peu de pays le font. Cette désinformation est permise notamment grâce à la multiplication des outils numériques sur le front mais aussi dans les deux pays. Les cyberattaques - que l'on pourrait inclure dans l'expression guerre hybride - sont nombreuses en Ukraine depuis 2014, visant les hôpitaux, les écoles et les organismes publics. La nécessaire résilience face aux attaques numériques est-elle aussi un enseignement à tirer du conflit en Ukraine ?

Au regard de la part que représentent aujourd'hui les nouvelles technologies dans nos armées et compte tenu de ces attaques d'un nouveau genre, faut-il changer de paradigme ? L'avenir de nos armées ne passe-t-il pas une armée plus résiliente où la mécanique est privilégiée sur le numérique ?

M. Rachid Temal. – Je m'associe aux remerciements de mes différents collègues. J'ai trois questions. Jusqu'à quand et dans quelles conditions Poutine peut-il tenir ? Dans votre réflexion sur notre armée de demain, je note deux absents : l'OTAN et les alliés européens. Pouvez-vous revenir sur ces sujets ? Enfin, ma dernière question est un peu provocatrice : si vous étiez demain ministre des armées, quelle serait votre première mesure ?

M. Jacques Le Nay. – Mon colonel, vous nous avez expliqué que les troupes ukrainiennes étaient en état de supériorité. Quelle erreur stratégique les Ukrainiens doivent-ils absolument éviter pour rester dans cette dynamique de victoire ? Les formations menées par des Occidentaux pourraient-ils aider ?

M. Alain Joyandet. – Mon colonel, j'aurai d'abord une remarque. Il est très difficile au fond de savoir ce qui se passe. Vous faites des supputations, vous donnez des chiffres mais nous ne savons rien de manière certaine. Il est très difficile de savoir si les courbes ne se recroiseront pas. À vous entendre, la guerre serait en passe d'être perdue par les Russes, cette défaite n'étant qu'une question de temps. Disposez-vous d'éléments pour appuyer cette conviction ? Du fait de la désinformation, nous n'avons aucune preuve sérieuse de la dégradation de la situation pour les Russes.

Par ailleurs, si vous aviez devant vous quelqu'un - comme c'est mon cas - qui n'est pas convaincu du bien-fondé de notre action contre la Russie, quels arguments avanceriez-vous ? En quoi est-ce dans la défense de ses intérêts que la France se mobilise contre la Russie ? Personne, pas même le chef de l'État, ne nous a véritablement expliqué quel était l'intérêt stratégique majeur de la France d'intervenir contre la Russie ?

Vous avez avancé la nécessité de reconstituer nos forces pour être en mesure de nous projeter, ce que nous ne sommes plus en capacité de faire. Nous nous sommes projetés dans des pays africains car nous avons des accords de défense avec ces pays. Jusqu'à preuve du contraire, nous ne sommes pas alliés avec l'Ukraine. La reconstitution des forces est nécessaire pour protéger notre nation en cas d'agression. Justifier cette reconstitution par la nécessité de se projeter en Ukraine ne me paraît cependant pas opportun. Même le président Biden a indiqué qu'il n'y aurait pas un seul soldat américain sur le sol ukrainien. Tout en soulignant la qualité de vos propos, je reste donc dubitatif.

Mme Gisèle Jourda. – Merci colonel de tous les éléments que vous avez portés à notre connaissance. Je souhaiterais revenir sur les fortes interrogations concernant la sécurisation des corridors maritimes. Les effets de cette guerre se traduisent par la rupture de l'apport et de l'envoi de céréales. On assiste à une véritable guerre alimentaire. L'Europe apparaît tout à fait impuissante sur le sujet. D'après le centre de coordination conjointe de l'Onu chargé de l'accord international sur les exportations de céréales ukrainiennes en mer Noire, tout serait aujourd'hui suspendu. Disposez-vous d'éléments sur ce sujet ?

M. Hugues Saury. – Mon colonel, nous le savons, la LPM aura une considération particulière pour la réserve. Vous avez mentionné la faiblesse de la réserve française et vous avez insisté sur le différentiel entre les réserves russe et ukrainienne, ce qui place aujourd'hui l'Ukraine en situation favorable. Au-delà du seul nombre de réservistes, quels sont selon vous les clés de la mobilisation ?

M. Christian Cambon, président. – J'aurai une dernière question à l'historien que vous êtes. Au-delà de l'idée d'une reconstitution de l'empire soviétique après l'humiliation de 1991, quelle est selon vous la motivation de Vladimir Poutine à se livrer à cette intervention ? Voilà un dirigeant qui va mettre son pays au ban des nations pendant 30 ans - peut-être plus - pour disposer du Donbass, qui ne présente pourtant pas d'intérêt stratégique essentiel.

Colonel Michel Goya. – En termes d'équipement, la Russie est plutôt abondamment pourvue. Les missiles sont les seuls équipements critiques qui pourraient lui manquer. Nous avons beaucoup d'interrogations sur la capacité de la Russie à maintenir sa campagne de frappes sur la longue durée, celle-ci leur coûtant d'ailleurs très chère. Depuis le début de la guerre, les Russes ont lancé entre 1500 à 2000 missiles, à plusieurs millions d'euros pièce. Ils ont ainsi dilapidé un de leur atout stratégique, qui consistait dans cette capacité de frappes de missiles conventionnels dont tous peuvent porter l'arme nucléaire. Les Russes semblent utiliser d'anciens stocks de missiles anti-navires afin de frapper – sans grande précision – des bâtiments. Ils utilisent également des missiles anti-aériens pour détruire des bâtiments, ce qui constitue un emploi assez luxueux.

L'Iran dispose en effet d'un arsenal de frappes conventionnelles qui pourrait être utile à la Russie. Si les drones Shahed ont beaucoup d'avantages, ils présentent l'inconvénient de porter une charge utile relativement faible. Les Shahed 136 utilisés par les Russes sont des obus lancés à très grande distance, qui n'ont pas la puissance d'un missile. Ils ne peuvent pas être un substitut à la frappe de missiles. La fourniture par l'Iran de missiles balistiques à la Russie lui permettrait de prolonger sa campagne aérienne, avec toutes les conséquences imaginables pour les populations civiles ukrainiennes. Cette fourniture n'est néanmoins pas certaine car elle conduirait l'Iran à se priver d'un atout stratégique contre Israël. La Corée du Nord pourrait de même apporter un soutien, avec des moyens plus vétustes.

La quantité d'obus dont dispose la Russie reste une inconnue. L'atout principal de l'armée russe est son artillerie. Or cette artillerie consomme énormément d'obus et de munitions et leur production ne peut pas compenser ce qui est utilisé. Beaucoup de pays disposent d'anciens matériels soviétiques, qui pourraient venir en renfort de l'armée russe. La Russie récupère également des équipements chez son voisin biélorusse.

J'ai eu l'impression que l'armée russe qui a attaqué l'Ukraine était la même que celle contre laquelle je m'entraînais au début des années 1980, lorsque nous nous préparions à des scénarios d'invasion de l'Allemagne de l'Ouest. Les équipements, les structures,

l'organisation sont sensiblement les mêmes. À l'époque, nous n'imaginions pas que cette guerre puisse durer des mois ; nous étions plutôt sur des scénarios de quelques jours voire quelques semaines. Les forces étaient alors taillées en conséquence. Une des surprises du conflit en Ukraine est sa durée et sa violence, ce qui montre que les stocks de matériels et de munitions étaient suffisants pour permettre de durer.

S'agissant du moral de l'armée russe, je rappelle que le métier militaire est très particulier. Pour assurer que des soldats continuent de combattre, deux conditions sont nécessaires. Il faut d'abord qu'ils aient de bonnes raisons pour combattre (défendre la patrie, faire partie d'une unité prestigieuse, pression des camarades...). Il faut également qu'ils soient confiants dans leur capacité à mener le combat (capacités techniques, tactiques, équipements reçus, confiance dans ses camarades et dans ses chefs...). Seule cette alchimie complexe garantit que les soldats se livrent effectivement au combat. Quand les pertes et les défaites se multiplient, la cohésion des troupes se dissout. Des nouveaux venus, qui ne sont pas forcément bien formés, rejoignent les rangs. La qualité de l'armée se dégrade alors progressivement et elle devient alors passive. C'est la situation à laquelle pourrait être confrontée la Russie. Il n'y a pas aujourd'hui de débandade mais le moral des troupes russes est relativement bas.

J'ai rappelé tout à l'heure que la situation pouvait évoluer rapidement. Les Russes pourraient changer le cours de la guerre s'ils prenaient le temps, plutôt que d'envoyer des quantités de soldats mal formés, de reconstituer une armée solide, avec des unités de combat forts de leur cohésion. Un des points faibles de l'armée russe est son encadrement, notamment celui assuré par les sous-officiers. L'armée russe est une armée un peu hybride, qui a voulu copier le modèle occidental en se professionnalisant mais sans avoir suffisamment de volontaires pour le faire complètement. Ces volontaires ne restent pas très longtemps et la Russie n'a jamais pu bénéficier d'un vivier permettant de disposer d'un véritable corps de sous-officiers, constituant l'armature d'une armée. Si les soldats russes sont malgré tout globalement résilients, la cohésion des unités s'est très largement dissoute. Les attaques ne sont d'ailleurs souvent plus portées que par certaines unités d'élite, comme les troupes parachutistes, l'infanterie de marine, les forces Wagner ou encore des unités périphériques comme les forces tchéchènes. Ce modèle ressemble un peu à celui de l'Allemagne du III^{ème} Reich, avec plusieurs petites armées à part qui coopèrent très peu entre elles. Il faudrait également mentionner la garde nationale, dirigée par Viktor Zolotov, l'ancien garde du corps de Vladimir Poutine. Le FSB et le GRU disposent eux aussi de leurs propres armées régulières.

L'intérêt de Wagner est en principe d'agir là où l'armée régulière n'intervient pas. Ce groupe agit là où la Russie ne veut pas apparaître officiellement, dans des zones sensibles politiquement ou même militairement. Un soldat Wagner qui meurt n'est comptabilisé nulle part. La nouveauté est que cette armée de mercenaires est désormais utilisée aux côtés de l'armée régulière et parfois en substitut de celle-ci. Il semble même que les mercenaires de Wagner soient bientôt retirés du Mali pour être engagés en Ukraine. L'historien arabe Ibn Khaldoun rappelait qu'une des particularités des empires est de démilitariser la société pour la pacifier et d'assurer la défense de l'empire par des mercenaires. La situation russe s'en approche. La Russie a engagé la guerre sans impliquer la société ou, du moins, en la maintenant le plus possible à distance. Vladimir Poutine n'a pas confiance dans la société et connaissait les risques de l'impliquer dans ce conflit. C'est la raison pour laquelle la mobilisation partielle a été retardée autant que possible.

La mobilisation constituait une boîte de Pandore, qui pouvait conduire à de nombreux mécontentements, amenant potentiellement à un changement de régime. L'histoire de la Russie montre que les régimes sont très vulnérables aux échecs militaires. Il fallait donc confier la guerre à des soldats professionnels, souvent issus des minorités périphériques. Des Syriens et des Afghans (formés d'ailleurs en partie par la France) ont pu être recrutés. Evgueni Prigojine, le responsable des forces Wagner, fait partie de ces petits seigneurs de la guerre qui se sont révélés en périphérie du pouvoir et qui contestent directement l'armée. Il y a ainsi une guerre de clans, appelé « guerre des tours » en référence aux tours du Kremlin. Le pouvoir vacille bien qu'il n'y aura probablement pas de révolution du peuple. La participation ou non de Vladimir Poutine au G20 à Bali le 20 novembre sera éclairante. V. Poutine sera certainement tenté de ne pas y assister par crainte de s'éloigner dangereusement du Kremlin.

La guerre a été déclenchée parce que la Russie a misé sur la faiblesse de la réaction internationale. Comme beaucoup, je pensais que Vladimir Poutine ne se lancerait pas dans cette guerre car ce n'était pas conforme à l'histoire de l'emploi brutal mais relativement prudent de la force en Russie. La Russie et l'Union soviétique n'ont engagé la force que lorsqu'elles estimaient qu'il n'y aurait pas ou peu de réaction de l'étranger. En 2014, la révolution de Maïdan a certes précipité les choses mais l'intervention russe s'explique surtout par le sentiment dominant que les États-Unis ne bougeraient et que le Président Obama était faible et non interventionniste. Le non-respect de l'engagement sur la ligne rouge constituée par l'usage d'armes chimiques en Syrie avait marqué les esprits. Cet aveu de faiblesse a été exploité et a entraîné la série d'interventions russes en Crimée, dans le Donbass et en Syrie en 2015.

L'engagement à refuser d'envoyer tout soldat américain en Ukraine formulé par Joe Biden est à mon sens une erreur stratégique. Il faut toujours maintenir une certaine ambiguïté sur la possibilité de l'emploi de la force. Cette déclaration est, d'une certaine façon, un feu vert donné aux Russes. En dehors des sanctions économiques, il n'y aurait ainsi pas de réaction forte.

En février 2022, Poutine a sous-estimé les réactions du monde occidental et a surestimé les capacités de son armée. Rétrospectivement, s'il avait eu ces éléments, il est probable qu'il n'aurait pas lancé cette guerre, qui lui coûte très chère, pour un gain qui est effectivement assez limité pour l'instant. Si la guerre s'arrêtait aujourd'hui, cela constituerait une petite victoire, mais à un prix absolument colossal !

S'agissant de la surprise de Balaklya, je rappelle les faits. Au tout début du mois de septembre, dans la province de Kharkiv, les Ukrainiens réussissent pour la première fois dans cette guerre une percée du front spectaculaire. Tout le front russe est disloqué. Pour ce faire, l'armée ukrainienne a concentré un certain nombre de forces à proximité de la ligne de front, avec au moins six brigades constituées chacune de 3 à 4000 hommes. Les Russes n'ont soit rien vu, soit rien fait pour parer cette attaque. J'ai été moi aussi surpris : je ne pensais pas qu'une attaque de cette importance puisse être organisée sans être repérée. Cela est très surprenant compte tenu des moyens dont les Russes disposent, depuis les satellites et les drones jusqu'à la brigade *Spetsnaz* infiltrée dans chaque unité pour observer la situation sur le front. Les moyens de renseignement russes ont-ils été défectueux ou ont-ils été mal exploités ? La chaîne de commandement russe a en tout cas était très mauvaise dans son estimation de la situation. Je suis encore sous le coup de l'étonnement !

Les Russes sont souvent étonnants. L'épisode du croiseur russe *Moskva*, où les Russes n'ont pas été capables de parer une attaque de missiles, en est une autre illustration. Je

m'interroge aussi sur les raisons qui poussent les Russes, à travers le groupe Wagner, à s'obstiner à attaquer depuis trois mois la ville de Bakhmout, alors que cette attaque n'a plus vraiment de sens d'un point de vue militaire.

Concernant le modèle d'armée pour la France, je rappelle que chaque programme d'équipement majeur coûte en moyenne entre 2 à 4 fois le prix de la génération précédente qu'il remplace. Sur la longue durée, on constate que le coût des équipements militaires majeurs augmente d'environ 7 % par an (les chars de bataille américains coûtent en moyenne 10 % de plus chaque année). Or, les budgets d'équipements ne croissent pas dans la même proportion. Il y a donc obligatoirement une contraction des moyens. En France, nous avons connu une grande crise budgétaire de la fin de la guerre froide jusqu'en 2015. Dans les années 1980, nous avons lancé de nombreux programmes d'armement (avions Rafale, porte-avions Charles de Gaulle, hélicoptères Tigre, véhicules blindés de combat d'infanterie, chars Leclerc...). Ces programmes ont été conçus à une époque où le budget de la défense approchait des 3 % du PIB.

Nous avons par la suite conservé tous ces grands programmes tout en diminuant l'effort de défense. En 2015, le budget de la défense était ainsi en euros constants équivalent à celui de 1984. Certains programmes ont dû alors être réduits, d'autres ont été retardés. Des programmes comme le véhicule blindé de combat d'infanterie ou les frégates multi-missions auront au bout du compte coûté plus chers qu'initialement prévu avec au final moins d'équipements qu'originellement envisagé. Des équipements anciens ont dû également être conservés, qui ont coûté très chers du fait de leur maintenance. Pour financer ces grands programmes, des économies sur le budget de fonctionnement ont aussi été décidées via la suppression de dizaines de milliers de postes. Cette contraction du budget des armées a conduit à réduire sérieusement notre capacité de projection. Le contrat opérationnel majeur de nos armées impose de pouvoir déployer 15 000 hommes et femmes complètement équipés. En 1990, nous étions capables en l'espace de quelques jours de déployer aux frontières 120 régiments de combat, dans l'armée de terre uniquement (blindés, infanterie, hélicoptères de combat, active, appelés, réserve). Actuellement, l'armée de terre ne pourrait déployer aux frontières dans l'immédiat qu'entre 10 à 15 régimes complètement équipés, au grand maximum.

Dès lors, se concentrer uniquement sur des grands programmes d'équipement toujours plus sophistiqués et toujours plus chers aboutit mécaniquement à une contraction de nos armées car nous n'avons tout simplement pas les moyens de les financer. Disposer d'engins très sophistiqués dans certains domaines clés est essentiel mais il faut avoir un système mixte, comprenant aussi des éléments plus « low cost ». Les drones TB2 Bayraktar turcs en sont un exemple parfait. Ces drones ne sont pas à la pointe de la technologie mais ils ont l'avantage d'exister et d'être relativement peu coûteux, quand la France attend quant à elle toujours son propre drone armé. Ces drones TB2 ont eu un rôle déterminant lors des combats d'Idlib en Syrie, en Arménie, en Libye, en Éthiopie mais également en Ukraine au début de la guerre. La France n'a malheureusement pas développé d'engins similaires. La faute en revient en partie à nos industriels, qui ne considèrent pas la production de tels engins comme suffisamment rentable ou prestigieuse.

Des choix politiques entrent également en jeu. Il y a dix ans, la société française Panhard avait mis au point le CRAB, engin blindé de reconnaissance relativement rustique, peu coûteux et très efficace. L'armée de terre l'a refusé, considérant qu'il n'était pas assez coûteux ! L'adoption de ce système aurait permis de justifier une réduction du budget des armées. Pour défendre ce budget, il fallait donc proposer des programmes plus chers ! De

même, il a fallu attendre 10 ans pour changer les fusils d'assaut de notre armée, alors même que nos soldats étaient engagés en Afghanistan. Je citerai également l'exemple du système FELIN pour le fantassin, qui de l'aveu de tous les régiments d'infanterie ne fonctionne pas. Nous avons mis 20 ans pour développer ce système qui est devenu une véritable usine à gaz portable. Beaucoup de progrès doivent être faits sur la manière dont nous gérons nos programmes d'équipement.

J'ai peu d'éléments sur la gestion des blessés en Ukraine. Cette guerre nous rappelle en tout cas la possibilité de la mort à grande échelle.

Le renseignement américain a en effet été capital, via les moyens satellitaires, les avions, les radars ou les drones de surveillance volant à proximité de la frontière ou dans les eaux de la mer Noire. Ces actions sont fondamentales car elles permettent de déceler les tirs de missiles. Les missiles balistiques ou les missiles de croisière dirigés contre l'Ukraine ne sont pas lancés depuis l'Ukraine mais depuis les zones périphériques, de la Biélorussie à la mer Noire. Les missiles balistiques mettent 5 à 10 minutes pour atteindre leur objectif ; il faut donc réagir très vite. Les radars aériens américains ou les satellites permettent de déceler ces tirs. Quand ils le peuvent, les Américains communiquent ces éléments qui permettent à la défense anti-aérienne ukrainienne de s'organiser efficacement. Le renseignement peut également être tactique via les émissions radio, les Russes n'étant pas très discrets en la matière. La dislocation du dispositif russe après la victoire de Kharkiv a d'ailleurs permis de récupérer énormément de matériel russe dont des équipements de guerre électronique. Des renseignements importants au profit des Ukrainiens ont alors pu être obtenus sur les systèmes de communication, de transmission et de détection russes.

Les Ukrainiens bénéficient d'une supériorité incontestable de l'information d'un point de vue tactique, grâce aux États-Unis mais également de leur propre mérite. L'armée ukrainienne est désormais la plus connectée au monde. La population civile communique par ailleurs grâce au réseau *Starlink* d'Elon Musk, ce qui constitue un véritable atout stratégique. Les Russes n'ont pas été capables de couper les communications, alors que ces actions de sabotage sont rituelles en début de conflit pour paralyser les commandements. Ces nombreuses informations tactiques, couplées à une capacité de frappe précise à longue distance, ont des effets considérables.

Les lance-roquettes multiples à grande distance sont aussi un atout majeur pour les Ukrainiens. L'infanterie ukrainienne est désormais celle qui est la mieux dotée au monde en armements antichars. Ces armements présentent l'avantage de pouvoir frapper par le haut permettant d'atteindre les points les plus vulnérables des chars ou des véhicules blindés russes. Dans le premier mois de guerre, environ un millier de véhicules de combat majeurs ont été perdus par les Russes, dont au moins 400 chars de bataille (la France en possède 250). Ceux qui ont été détruits l'ont été en grande partie par le haut.

La stratégie russe d'attaque des villes est clairement une stratégie par défaut. Les Russes y ont recours car ils n'ont pas d'autres marges de manœuvre et espèrent que cela fera céder la population. Historiquement, ce type de stratégie ne fonctionne pas. Jamais une population n'a cédé sous la pression des bombardements. Vous avez rappelé que j'ai été engagé à Sarajevo. Une moyenne de 253 obus tombait chaque jour sur la ville. La population n'a pas pour autant flanché. Les seuls cas où la population a cédé sous la pression sont ceux de la population russe en 1917 et de la population allemande en 1918. Cette pression s'accompagnait cependant de défaites militaires. Les Ukrainiens ont connu la période de crise

des années 1990, où ils subissaient des coupures d'électricité. Même si cela est difficile, ils résisteront à la campagne russe actuelle de déstabilisation.

Les drones iraniens sont en effet sensiblement les mêmes que ceux utilisés en Arabie Saoudite.

La couche spatiale fait partie des vulnérabilités potentielles. L'espace est régi par le traité de 1967 qui dispose qu'il s'agit d'un territoire n'appartenant à personne, comme pour la haute mer. Si la zone n'appartient à personne, les objets qui s'y trouvent appartiennent bien à des nations. Attaquer ces objets revient à attaquer directement ces nations. Compte tenu de notre grande dépendance à l'espace, il faut y concevoir des possibilités de combat. Surtout il faut se préparer à la situation où il n'y aurait plus de liaisons Internet. Les conséquences pour les armées et la société doivent être anticipées. Le roman de science-fiction *Spin* imagine une telle situation, avec la formation d'une bulle autour de la Terre coupant toutes les liaisons satellites.

L'aide à l'Ukraine est d'abord une décision politique. Je rappelle que nous avons fait la guerre à l'Irak parce que ce pays avait envahi le Koweït, foulant au pied toutes les règles du droit international. La Russie, qui appartient tout de même au Conseil de sécurité de l'ONU, fait lui aussi complètement fi du droit international, en envahissant sans raisons valables un pays voisin. Je pense que nous avons raison d'aider l'Ukraine. C'est la Russie qui nous a déclaré la confrontation. Je vous renvoie au discours de Vladimir Poutine du 30 septembre ou encore à ces déclarations récentes : cet homme nous déteste. Étant entre puissances nucléaires, il ne peut pas nous déclarer la guerre. Mais nous sommes bien dans une situation ressemblant au contexte de la guerre froide. Le discours de Vladimir Poutine aurait pu être un discours du temps de l'Union soviétique, se plaçant à la tête du camp anti-impérialiste, contre les puissances occidentales décadentes. La différence est que l'Union soviétique pouvait éventuellement proposer un modèle séduisant alors que le modèle russe actuel n'est pas forcément attractif. Le ton est aujourd'hui beaucoup plus réactionnaire et menaçant. C'est la Russie qui, la première, a déclenché depuis plusieurs années les hostilités à notre égard. Nous ne pouvons pas laisser passer cette violation du droit international. Cette décision, très largement politique, aurait probablement méritée d'être expliquée plus clairement devant le Parlement.

M. Christian Cambon, président. – Il y a eu des débats au Parlement sur ce sujet.

Colonel Michel Goya. – Il y a certes eu des débats mais il faut expliquer à la population les raisons de notre engagement.

Les Russes ont pris le prétexte de l'attaque de Sébastopol le 29 octobre pour dénoncer l'accord céréalière. Ce bombardement aérien et naval par drone a été un coup dur porté à la flotte russe. La Russie - qui possède une flotte puissante en mer Noire - se retrouve à subir d'importants revers et à devoir se replier à Novorossiisk dans le Caucase. De la même manière que les missiles anti-aériens rendent le ciel très dangereux pour les avions ou les hélicoptères russes, la mer (au moins aux abords des côtes) devient extrêmement dangereuse pour ces navires russes extrêmement coûteux. D'un point de vue politique, les Ukrainiens amènent la bataille sur le sol de Crimée. Il y a en Crimée un attachement beaucoup plus fort à la Russie que dans les territoires du Donbass récemment annexés. Les attaques sur la Crimée (base de Saki, pont de Kertch) contribuent à l'objectif de banaliser la guerre dans cette région. Pendant la guerre froide, cette méthode était désignée sous l'expression de « stratégie de

l'artichaut ». Le but est de faire petit à petit la guerre dans un endroit qui, en principe, doit être sanctuarisé. Un bataillon finira peut être par débarquer en Crimée.

S'agissant de l'accord sur les céréales, je pense que les Russes finiront par revenir à la table des négociations. C'est un des rares sujets où il existait un accord entre Ukrainiens et Russes. La Turquie, qui joue un rôle majeur dans cette crise, devrait dénouer la situation. Cet embargo sur les céréales est un moyen pour la Russie de mondialiser le conflit.

Si j'étais ministre des armées, ma première décision concernerait les réserves. Dans la perspective de la LPM, un des éléments majeurs à intégrer est notre capacité à remonter en puissance. Face à une surprise stratégique qui impose un changement d'échelle, nous devons être capables de monter rapidement en puissance. Cela suppose de faire appel aux ressources de la nation et d'organiser une planification des réserves humaines et matérielles. Celle-ci ne s'improvise pas, comme le prouve l'exemple russe de mobilisation des réserves.

Un deuxième élément majeur concerne la politique d'équipement. Il faut réfléchir à la possibilité de disposer d'équipements plus rapidement accessibles, peut-être plus éphémères, moins coûteux et plus adaptables. Il nous faut gagner en souplesse, en imitant la méthode des États-Unis pendant la Seconde Guerre mondiale. Les Américains étaient alors capables de développer très rapidement des équipements militaires suffisants, efficaces, peu coûteux et produits en grande quantité.

M. Christian Cambon, président. – Nous ne nous orientons pourtant pas dans cette direction. Le programme Scorpion prévoit des engins sophistiqués, coûtant cher. Il en est de même s'agissant des hélicoptères.

Colonel Michel Goya. – Vous avez raison. Il faut cependant selon moi sortir de cette logique de corps expéditionnaire limité. Il faut abandonner le modèle où nous n'étions capables que de mener des petites opérations, appuyé par une industrie qui est en réalité de l'artisanat de luxe. Quand on produit un canon tous les 18 mois, il s'agit bien d'un artisanat de luxe. Cela est peut être très profitable pour les industriels mais ce n'est pas adapté à la situation. L'exemple des drones TB2 turcs est ce vers quoi il faudrait nous diriger. Accessoirement, ces matériels sont beaucoup plus exportables. Au lieu de se contenter de clients riches, nous pourrions également vendre aux pays africains. On retrouve aujourd'hui des équipements russes en Afrique, ce qui contribue à la politique d'influence de la Russie sur ce continent.

Le troisième élément concerne la nécessaire réflexion sur l'emploi de nos forces dans le cas d'une confrontation. Nous devons savoir projeter de l'aide et des forces en agissant dans tous les champs de la confrontation. Nous devons notamment réfléchir à notre emploi de l'action clandestine. Nous avons perdu la confrontation contre l'Iran dans les années 1980 car ce pays nous attaquait dans le champ clandestin, via des attentats ou des enlèvements. Nous avons été incapables de répondre à ces actions. Il ne faut pas reproduire cet échec.

Enfin, le dernier élément à garder à l'esprit est que la situation aura complètement changé en 2035. Il faut anticiper ces bouleversements futurs. Cela impose de garder une certaine souplesse : il faut disposer de réserves importantes d'hommes, d'équipements mais aussi d'idées.

M. Christian Cambon, président. – Merci mon colonel pour ces éléments très riches qui nous éclairent non seulement sur la situation actuelle mais nourrissent également nos réflexions pour l’avenir. Je retiens l’importance de la réserve ainsi que la nécessité d’adaptabilité permanente de nos forces. Les Russes eux aussi s’adapteront et tireront les leçons de ce qui leur arrive aujourd’hui.

J’invite nos collègues à suivre votre blog *la Voix de l’épée* où on apprend beaucoup sur les sujets que nous avons évoqués ce matin.

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

Mercredi 7 décembre 2022

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Guerre en Ukraine - Audition du Général de corps aérien Bruno Clermont

M. Pascal Allizard, Vice-président – Nous sommes heureux de vous accueillir, mon Général, pour cette audition sur la guerre en Ukraine et ses enseignements.

Nous avons récemment auditionné le colonel Michel Goya à ce sujet. Après avoir entendu un terrien, nous nous réjouissons de pouvoir bénéficier du regard complémentaire d’un aviateur. Votre éclairage nous sera précieux. Vous avez effectué 35 années de service dans l’armée de l’air comme pilote de chasse, puis en état-major et à plusieurs postes à responsabilité au sein du secrétariat général de la défense nationale, du commandement du soutien des forces aériennes et, enfin, comme directeur de la sécurité aéronautique d’État. Vous avez donc aussi une grande expérience du regard interarmées. De 2014 à 2021, vous avez exercé les fonctions de conseiller du président de Dassault Aviation, avant de créer votre propre société de conseil en stratégie.

Notre commission est très attentive à ce que la France ne passe pas à côté des enseignements de la guerre en Ukraine. Ce conflit est loin d’être achevé, ce qui nous oblige à une certaine prudence. Vous pourrez d’ailleurs nous livrer votre analyse de la situation sur le terrain, alors que les villes et les infrastructures ukrainiennes continuent d’être bombardées par les Russes, faute pour ces derniers de pouvoir repousser la contre-offensive ukrainienne à l’est et au sud. Comment le rapport de force est-il susceptible d’évoluer au cours d’une guerre qui s’annonce malheureusement longue ?

Cette guerre n’épuise bien sûr pas, à elle seule, l’ensemble des problématiques de la réflexion prospective, mais toutes les caractéristiques de ce conflit de haute intensité sur le sol européen devront être prises en compte dans la prochaine loi de programmation militaire, qui est actuellement en préparation par le gouvernement.

C’est pourquoi la commission a constitué un groupe de travail sur le retour d’expérience du conflit ukrainien. Les rapporteurs sont Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini. Il s’agit d’évaluer la portée de cette guerre sur le plan géostratégique et ses enseignements sur le plan militaire.

Vous nous livrerez en particulier votre analyse de l'usage de l'arme aérienne dans ce conflit. Les Russes n'ont pas acquis la supériorité aérienne, ce qui a été pour beaucoup une surprise. L'ont-ils cherchée ? Si non, pourquoi ? Dans la doctrine occidentale, l'acquisition de la supériorité aérienne est essentielle.

Nous avons vu une nouvelle fois, après la guerre au Haut Karabagh, l'usage massif des drones. Ce changement fondamental repose sur l'usage de drones relativement peu coûteux, mais aux effets cinétiques et psychologiques dévastateurs. Quelle sera la place de l'aviation de combat dans ce nouveau contexte ? Le concept du SCAF est-il adapté à ces évolutions ?

Nous sommes préoccupés par le retard de la France en matière de drones, mais aussi par la rareté de notre défense sol-air et de nos capacités de suppression des défenses aériennes adverses. Nous disposons de moyens de haute technologie enviés de tous, en particulier des Ukrainiens, mais dans des quantités quasi échantillonnaires. Où fixer le partage entre le contenu technologique et la masse ?

Mon Général, vous avez la parole.

Général Bruno Clermont – Je vous remercie de m'accueillir. Mon analyse sera plus stratégique que tactique. En préambule, un point important. Je m'attache aux faits. J'évite la morale ou l'émotion. Pour autant, il est clair que ce que fait Poutine est inacceptable. L'armée russe se livre à une succession ininterrompue de crimes de guerre depuis huit mois. Si leurs auteurs ne comparaissent pas devant le tribunal des hommes, ils comparaitront devant le tribunal de l'Histoire.

Mon propos s'articulera en deux parties. Je broserai d'abord les caractéristiques principales de cette guerre, avant d'en tirer les enseignements.

Il faut bien comprendre que les deux armées sont issues du même moule : celui de l'Union Soviétique. Au début de la guerre, elles utilisaient les mêmes équipements militaires. Ces deux armées ont longtemps conservé les modes de fonctionnement rigides et centralisés des forces soviétiques. La seule différence : environ 10 fois plus d'équipements côté russe, souvent un standard plus avancé et aucune marine de guerre côté ukrainien depuis 2014. Le rapport de puissance est donc en faveur des Russes, qui auraient dû faire la différence. Cela n'a pas été le cas.

Du côté ukrainien, l'invasion russe en Crimée et le début de la guerre dans le Donbass en 2014 ont servi d'électrochoc. La guerre n'a pas commencé en 2022, mais en 2014. À partir de cette date, l'OTAN d'un côté, les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne de l'autre, ont commencé à former l'armée ukrainienne. Au début de la guerre, on estime que 40 000 des 80 000 soldats de l'armée régulière ont été formés par les occidentaux et combattent « à l'occidentale ». Des unités de forces spéciales ont même été créées ; elles se montreront extrêmement efficaces sur le théâtre d'opération.

De leur côté, les forces russes n'ont rien à voir avec les forces soviétiques, notamment pour ce qui concerne la quantité. En réalité, elles sont très réduites. Si Poutine a modernisé ses forces nucléaires, la modernisation de ses forces conventionnelles est très loin d'être achevée lorsqu'il déclenche l'offensive. En Russie, les forces nucléaires captent une large part des crédits, au détriment des capacités conventionnelles.

De plus, l'armée russe est minée par la corruption et la violence, à l'image de la société russe, par la médiocrité de ses chefs militaires et par le manque d'entraînement. Parachutistes, appelés fraîchement engagés, professionnels, mercenaires de Wagner, soldats de Kadyrov : ce n'est pas une armée, mais la juxtaposition d'armées différentes agissant de manière non-coordonnée. Surtout, ces forces sont trop réduites en nombre. La Fédération de Russie, c'est 17 millions de kilomètres carrés, soit 30 fois la taille de la France, pour un budget de la défense de l'ordre de 1,5 fois celui de la France.

Le rapport de force sera progressivement modifié par la livraison massive d'équipements militaires à l'Ukraine : d'abord des équipements ex-soviétiques de la part d'anciens pays du Pacte de Varsovie, puis très rapidement des équipements occidentaux.

Pour résumer la situation du début de la guerre, qui prévaut toujours aujourd'hui : les Ukrainiens ont des combattants à volonté, mais pas assez d'armements, tandis que les Russes ont de l'armement à volonté, mais pas assez de combattants.

La guerre peut se décomposer en 4 phases. La première est celle de l'invasion manquée. Elle débute le 24 février et dure 45 jours, jusqu'à la mi-avril, le temps que Poutine réalise que ses généraux lui mentent. L'offensive russe repoussée par les Ukrainiens s'est terminée par un désastre stratégique et militaire pour la Russie. Les explications sont multiples. Ce désastre est d'abord la conséquence d'une analyse totalement erronée des Russes sur 3 points : l'existence d'une nation ukrainienne, la sur-estimation de la puissance de l'armée russe et la sous-estimation de la puissance de l'armée ukrainienne.

Les Russes pensaient que la résistance ukrainienne serait minime et que Kiev et le Donbass tomberaient aussi facilement que la Crimée en 2014. C'est une faute majeure de la part de Poutine et de ses services de renseignement, dont il a d'ailleurs très vite limogé la plupart des chefs. Ainsi, les forces parachutistes, qui sont la fine fleur de l'armée russe, ont été décimées lors d'une tentative de débarquement sur l'aéroport d'Hostomel au début de la guerre.

Durant cette phase, les Russes ont conquis une grande partie du territoire de l'Ukraine, pratiquement sans combattre, dont la région de Kherson et la centrale de Zaporijia. Cette phase se termine le 18 avril avec une humiliation majeure pour la Russie : la marine ukrainienne, qui n'a pas de bateau, est parvenue à couler le croiseur Moskva, qui était le bateau amiral de la flotte russe en mer Noire. Les Ukrainiens ont gagné la première phase de la guerre sans aucune ambiguïté.

Commence alors la deuxième phase, celle de la nouvelle stratégie russe. Il s'agit de concentrer les efforts sur le Donbass d'abord, sur le contrôle de la mer Noire ensuite. Cette phase durera 4 mois. Les Russes progressent dans le Donbass au prix de lourdes pertes. À la mi-juillet, ils ont pris la totalité de l'oblast de Louhansk et 80 % de celui de Donetsk. Ils contrôlent alors une partie importante de l'Ukraine en plus de la Crimée. Pour autant, ils sont toujours confrontés aux mêmes problèmes : manque d'hommes, commandement défaillant. Les Russes ont tout de même gagné cette deuxième phase de la guerre, marquée notamment par la prise de la ville martyre de Marioupol. En revanche, ils se montrent incapables de poursuivre l'offensive jusqu'à Odessa.

Du côté ukrainien, la mobilisation décidée le premier jour porte ses fruits. Des dizaines de milliers de combattants armés par les occidentaux renforcent l'armée régulière. La

nation ukrainienne est en armes. Elle est galvanisée par un chef exceptionnel : Volodymyr Zelensky.

La troisième phase est celle de la contre-offensive ukrainienne. Elle ne sera visible qu'en août avec des mouvements de troupes, mais elle a démarré en juin avec la livraison d'armes, notamment les Himars. Ces armes frappent loin et fort, avec une très grande précision. Chaque roquette tirée est un coup au but. Pendant des semaines, les Ukrainiens s'emploient à détruire le deuxième échelon russe (logistique, dépôts de carburant, dépôts de munitions). En outre, les Ukrainiens conçoivent une opération de déception remarquable, faisant croire aux Russes qu'ils attaqueront à Kherson, alors qu'ils lancent l'offensive dans la région de Kharkiv. N'ayant pas assez d'hommes, les Russes choisiront de sauver Kherson, ce qui entraînera une débâcle dans le nord. Le 21 septembre, Poutine déclare la mobilisation partielle et annexe les territoires occupés. La troisième phase de la guerre a été gagnée par les Ukrainiens.

Nous sommes actuellement dans la quatrième phase, qui a débuté le 8 octobre par l'attentat contre le pont de Kertch, qui relie la Crimée à la Russie. Cette affaire a été une humiliation pour Poutine, qui en a profité pour nommer un nouveau commandant chargé des opérations en la personne du général Sourovikine. Sourovikine a commandé les forces russes en Syrie. Il y a largement utilisé l'aviation de bombardement. Il a aussi commandé les forces spatiales russes. Pour la première fois, le général à la tête des opérations connaît l'aviation et la puissance aérienne. À compter de sa nomination, la guerre change de nature.

Cette phase comprend le retrait inattendu, et en bon ordre, des troupes russes de Kherson, qui évitent ainsi une défaite inéluctable. C'est à ce moment-là que Sourovikine décide de lancer la première campagne aérienne vraiment efficace, avec des raids incessants de drones iraniens et des bombardiers stratégiques qui décollent de bases russes sans franchir la frontière avec l'Ukraine ; ils sont donc totalement invulnérables. La seule solution, pour les Ukrainiens, est d'intercepter les missiles. C'est possible, mais ils manquent de système de défense anti-aérien.

Les cibles sont d'abord des infrastructures civiles, mais aussi des cibles plus militaires. L'objectif de la campagne aérienne est de faire souffrir la population et de paralyser l'économie ukrainienne afin de freiner l'effort de guerre. Dans le même temps, les Russes prennent des positions défensives sur la rive gauche du Dniepr pour protéger la Crimée. Nous en sommes là aujourd'hui, alors que l'hiver approche. Cette météo permettra-t-elle aux Ukrainiens de reprendre l'offensive ou aux Russes de regagner du terrain ? Nous le saurons bientôt.

La campagne aérienne se poursuivra aussi longtemps que la Russie aura des missiles. L'été dernier, Poutine a fait passer l'économie russe en économie de guerre. Priorité est donnée aux usines d'armement.

Il est évident que sans la formation de l'armée ukrainienne, débutée en 2014, et sans les livraisons massives d'armes, le sort de cette guerre aurait été différent. 50 pays participent au groupe de Ramstein, lequel coordonne, sous autorité américaine, la livraison des armements fournis par les occidentaux (qui ne sont d'ailleurs pas qu'occidentaux puisque les Japonais, les Israéliens et les Coréens du sud sont impliqués). Les États-Unis ont créé un état-major pour coordonner cet effort colossal. Les armements qui ont été livrés équivalent à quatre fois le budget de la défense de l'Ukraine. La nature des armes a évolué au cours des quatre phases de la guerre. La coordination entre l'OTAN et les forces ukrainiennes est étroite

et permanente. Certains pays considèrent que la Russie poursuivra son offensive au-delà de l'Ukraine ; ils livrent donc massivement leurs armements, au risque de s'affaiblir. C'est le cas de la Pologne et des pays baltes. Ces pays livrent une guerre par procuration à la Russie. Ce n'est pas le cas de tous les pays.

Les occidentaux fournissent également un renseignement militaire permanent et extrêmement précis, qui permet aux Ukrainiens de connaître la position de chaque canon, de chaque char. Du côté russe, le renseignement est certainement de bonne qualité également.

La livraison de 25 000 terminaux Starlink par Elon Musk au début de la guerre garantit une circulation de l'information.

Le Pentagone ne cache pas qu'il fournit un conseil opérationnel, par exemple dans la planification de la contre-offensive ukrainienne.

De son côté, la France donne ce qu'elle peut. En réalité, nous n'avons pas grand-chose à donner. Toutefois, à la différence de certains, nous donnons tout ce que nous annonçons.

Le soutien militaire de l'Iran est un facteur important. Se poursuivra-t-il ? Se diversifiera-t-il ?

A priori, la Chine ne fournit rien. Elle a trop peur des sanctions brandies par les Américains.

Les Ukrainiens ont mené une offensive contre la marine russe en mer Noire et à Sébastopol avec des drones navals qu'ils ont fabriqués eux-mêmes.

Les Shahed 126 iraniens sont redoutables. Ils sont faciles à intercepter, mais il y en a au moins 30 qui passent dans une salve de 50.

Les munitions rodeuses sont aussi redoutables. Elles se tirent comme un mortier. La munition déploie ses ailes, monte en altitude et le soldat la guide avec une petite commande. Ce système est encore manuel, mais des versions automatiques arrivent sur le marché. N'oublions pas que le but de la guerre, c'est de faire des morts. Le but des munitions est donc de faire des morts.

Il existe différents types de guerre : terrestre, aérienne, navale, cyber, spatiale. Aujourd'hui, les militaires ne parlent plus de guerre interarmées, mais de milieu. Regardons comment ces milieux ont été traités depuis le début de la guerre.

Dans la guerre de l'information, il est évident que l'Ukraine a pris l'avantage dès le début. Les Ukrainiens nous parlent, quand la propagande russe parle au peuple russe. En réalité, nous ne savons pas grand-chose de fiable dans cette guerre. Ainsi, nous n'avons pas d'éléments fiables sur le matériel détruit et le nombre de victimes. Le seul élément objectif est celui qu'a donné le général Milley, chef d'Etat-major des armées américaines, qui a évoqué il y a 3 semaines les chiffres de 100 000 soldats hors de combat des deux côtés et de 40 000 civils tués.

La cyberguerre est un domaine très confidentiel, que les nations ne partagent pas. Nous ne savons donc pas vraiment ce qu'il se passe. En revanche, nous savons que nous n'avons pas assisté au « grand soir » de la cyberguerre. Il serait intéressant d'interroger le

responsable de la guerre cyber en France. Une chose est certaine : ce n'est pas une guerre du XXI^{ème} siècle. La guerre du XXI^{ème} siècle aura une dimension cyber très importante.

Il n'y a pas de guerre dans l'espace car les moyens sont russes et américains. Or les Russes et les Américains font tout pour ne pas se confronter directement.

La guerre navale est particulière dans la mesure où les Ukrainiens n'ont pas de marine. Ils sont néanmoins parvenus à couler le Moskva et à empêcher une opération de débarquement amphibie en direction d'Odessa. La Turquie, spécialiste du rôle trouble, a joué un rôle important en bloquant l'accès à la mer Noire.

Le principal échec de l'armée russe tient à son mauvais emploi de sa puissante aviation. Les Russes se sont montrés incapables de conduire une campagne aérienne comme l'OTAN l'aurait fait, sous leadership américain. Cette campagne aurait consisté à détruire l'essentiel des radars, des systèmes de défense aérienne, ainsi que l'aviation adverse, afin d'obtenir la supériorité aérienne, condition indispensable à la liberté d'action des forces terrestres. C'est d'ailleurs ce que craignait Zelensky lorsque, dès le début de la guerre, il a demandé à l'OTAN une *no fly zone*. Il s'attendait à une campagne de supériorité aérienne des Russes. De leur côté, les Ukrainiens ont été très malins. Ils ont su protéger leur cinquantaine de chasseurs en les déplaçant. Ils ont très bien utilisé leurs systèmes mobiles de défense anti-aérienne.

L'opération terrestre est devenue le cœur de cette guerre, qui est une guerre de position, de destruction et d'attrition. En cela, elle ressemble plus à la première et à la seconde guerres mondiales qu'à une guerre du XXI^{ème} siècle. A la puissance destructrice et au manque de troupes des Russes, les Ukrainiens ont répondu par une maîtrise de la guerre et de la manœuvre terrestre, avec une force morale et une motivation qui font défaut aux Russes depuis le début.

Le nucléaire est une épée de Damoclès depuis le début de cette guerre. Le risque d'accident s'est cristallisé sur la centrale de Zaporijia, qui est très vite tombée entre les mains des Russes. Le Président Macron a rappelé l'importance de la sécurité de cette centrale, qui est située sur la ligne de front. Le risque d'accident nucléaire reste majeur.

Cette guerre a surtout rappelé l'importance de la dissuasion nucléaire et de sa grammaire. Nous vivons une situation inconnue depuis la fin de l'URSS, avec une gesticulation nucléaire faite de menaces récurrentes. Le conflit implique directement la première puissance nucléaire mondiale, la Russie, et indirectement trois puissances occidentales, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, ainsi que l'OTAN à travers sa dissuasion partagée. Si la Suède et la Finlande ont tourné la page d'une très longue neutralité, c'est d'abord pour se placer sous la protection du parapluie nucléaire américain. On n'a jamais autant parlé de l'arme nucléaire, même durant la guerre froide. La menace nucléaire fait partie de la grammaire nucléaire.

La dissuasion nucléaire a fonctionné pour les Français et pour l'OTAN. La dissuasion nucléaire française est remarquable dans son concept et ses moyens. Néanmoins, elle a été maintenue au détriment de nos forces conventionnelles de haute intensité. C'est la première leçon militaire de ce conflit pour la France.

Récemment, les Ukrainiens ont frappé la base d'Engels, située en Russie, avec un drone Tupolev 141, détruisant l'un des bombardiers Tupolev 195 utilisés par les Russes

contre eux. L'Ukraine peut-elle gagner la guerre si elle ne peut pas attaquer son adversaire en Russie ? La réponse est non.

Quand la politique et la diplomatie échouent, la parole est à la guerre. Cela pose la question des accords de Minsk.

Nous sommes dans une guerre proche de la seconde guerre mondiale, mais ce n'est pas une guerre totale. Nous ne sommes pas en présence de deux pays qui veulent se détruire, mais en présence d'un pays qui veut prendre le contrôle d'un autre. Il s'agit d'une guerre de haute intensité, mais pas d'une guerre de très haute intensité.

Il s'agit d'une guerre de procuration entre la Russie et certains pays de l'OTAN. La Pologne et les pays baltes donnent tout leur armement à l'Ukraine. De son côté, la France est dans une logique d'aider l'Ukraine à se défendre, pas à contre-attaquer. On peut évidemment comprendre que la Pologne et les pays baltes n'aient pas les mêmes inquiétudes que nous.

Cette guerre régionale a des conséquences mondiales. Les combats se déroulent en Ukraine, mais tout le monde en subit les conséquences.

Nos armées tiennent leur place dans l'OTAN, qui est incontournable.

Nous sommes surpris des limites de l'armée russe. Personne ne connaissait l'armée russe. De la même manière, personne ne connaît l'armée chinoise. Nous avons une liste impressionnante d'unités, mais c'est au combat qu'une armée se juge, pas sur une liste d'équipements.

L'Ukraine fait preuve d'une grande résilience. Qu'en serait-il de la résilience, ou de la résistance, de la France ? Comment la nation résisterait-elle à une guerre du même type ?

L'art de la guerre est admirablement utilisé par les Ukrainiens, qui sont très bien conseillés par les Occidentaux.

Les Russes ont très peu de munitions de précision. Il s'agit d'un handicap majeur. Une seule munition rodeuse peut détruire un char plus sûrement qu'une salve de 250 obus.

Nous sommes dans la première guerre des réseaux sociaux. Si vous n'êtes pas sur Twitter, vous ne savez pas ce qu'il se passe. Vous ne pouvez donc pas répondre.

C'est la première guerre des drones aériens et navals. Les engins pilotés par des hommes à distance ne sont que la première étape. La seconde étape sera celle des engins qui, avec l'intelligence artificielle, choisiront eux-mêmes leurs objectifs. Nous n'éviterons pas la guerre des robots.

Sans attaquer l'ennemi au sol, il est difficile de gagner la guerre. Les Ukrainiens ont lancé quelques frappes limitées en Crimée, jamais avec des équipements occidentaux. Pour gagner la guerre contre la Russie, l'Ukraine doit frapper le sol russe, ce qu'elle ne fera pas. Dès lors, elle ne peut pas gagner la guerre. Mais la Russie ne peut pas gagner cette guerre non plus, pour des raisons différentes.

L'OTAN est incontournable. La France doit y prendre toute sa place. L'OTAN est à la fois une organisation militaire qui sert à apprendre aux alliés à combattre ensemble et une organisation politique qui donne parfois le sentiment de vouloir imposer la loi occidentale. Autant l'OTAN est un outil militaire indispensable, autant il faut faire attention à l'instrumentalisation de l'OTAN. L'OTAN n'a rien à faire en Afghanistan, en Irak ou en Indopacifique.

La dissuasion nucléaire fonctionne pour les États qui la possèdent. L'Ukraine doit amèrement regretter le mémorandum de 1994, qui l'a conduite à rendre ses armes nucléaires contre la protection de la communauté internationale. Cela conforte certainement des pays comme la Corée du Nord et l'Iran dans l'idée que la dissuasion nucléaire les protège.

La France n'est pas prête à une guerre de haute intensité, hypothèse dont nous n'avons jamais tenu compte dans nos programmations militaires. Nous n'avons pas les capacités conventionnelles. Notre doctrine est axée autour de la dissuasion nucléaire. Les forces nucléaires sont centrales et extrêmement efficaces. Or, pour la guerre de haute intensité, il nous faut des forces conventionnelles qui évitent le contournement de la dissuasion nucléaire.

La France a un rôle à jouer en tant que puissance au Conseil de sécurité et acteur majeur d'une construction européenne ambitieuse. Il nous faut des forces armées ambitieuses. Notre industrie d'armement est un atout extraordinaire. Nous ne sommes pas obligés d'acheter du matériel aux États-Unis ou en Allemagne puisque nous fabriquons 95 % de notre matériel.

J'en ai terminé. Je suis prêt à répondre à vos questions.

M. Olivier Cigolotti. – Je souhaiterais revenir sur les faiblesses de la soi-disant « redoutable armée russe ». Dès les premières semaines du conflit, les problématiques de logistique ont affaibli l'invasion russe. Chacun se souvient des convois militaires stationnés pendant des jours, dans l'incapacité de progresser dans la profondeur. Vous avez aussi évoqué l'engagement très incomplet de la flotte aérienne. S'agit-il de faiblesses capacitaires ou de lacunes opérationnelles ? Doit-on en déduire qu'il existe d'importantes lacunes en termes de doctrine d'emploi ?

Par ailleurs, ce qu'il s'est passé le 5 décembre constitue un tournant car le territoire russe n'avait plus été attaqué depuis 1944. Les Ukrainiens ont osé le faire avec des drones bricolés. N'est-ce pas une ultime tentative de Volodymyr Zelensky pour donner un nouveau tournant à ce conflit ?

M. François Bonneau. – Que peut faire la France pour renforcer sa défense anti-aérienne ? Que manque-t-il à l'Ukraine en termes de défense anti-aérienne pour stopper davantage de missiles arrivant sur son sol ?

M. Cédric Perrin. – Depuis un certain temps, on nous explique que l'artillerie a repris ses lettres de noblesse. Certains disent que c'est parce que les Russes ont commis une erreur monumentale en considérant cette affaire comme une guerre de quelques jours et en ne bombardant pas les zones qui permettent aux Ukrainiens de leur répondre. D'autres disent que des raids aériens n'auraient servi à rien compte tenu de l'état de l'aviation russe et de la faible formation des pilotes. Qu'en pensez-vous ?

Combien de temps peut durer un conflit sous parapluie nucléaire dans lequel les deux belligérants retiennent leurs coups ? Il y a quelques mois, Vladimir Poutine a affirmé que ses intérêts vitaux seraient attaqués si des missiles touchaient le territoire russe, donc qu'il répondrait de manière radicale. Les récentes attaques ukrainiennes sur des bases aériennes russes ont-elles atteint des intérêts vitaux pour les Russes ?

M. Olivier Cadic. – Permettez-moi d'abord une précision : l'intelligence artificielle a permis de repérer et d'éliminer les forces spéciales russes qui avaient été projetées à Kiev afin de neutraliser Zelensky au début de l'invasion.

Je voudrais vous interroger sur la capacité de renouvellement des forces russes. Le président Poutine a lancé un ordre de mobilisation. Quel en est l'impact ? De quelles marges de manœuvre disposent encore les Russes pour mobiliser davantage de monde ?

Vous dites que la France n'est pas prête pour une guerre de haute intensité. Quel pays est prêt ?

M. Joël Guerriau. – Nous connaissons tous l'importance de l'aviation pour gagner une guerre. Pourquoi les Russes n'axent-ils pas davantage leurs attaques de cette manière ? Lorsqu'il fait extrêmement froid, tout bombardement est une manière d'affaiblir les troupes ennemies, surtout qu'il existe des outils de précision.

M. Jacques Le Nay. – Pensez-vous que les industriels français sont prêts à entrer dans une nouvelle ère de production ? Comment l'État peut-il les accompagner ?

L'opinion russe semble s'inverser sérieusement. N'est-ce pas la véritable arme qui arrêtera Poutine ?

M. Yannick Vaugrenard. – Certes, Twitter permet l'instantanéité, mais il est tout aussi important de prendre le temps de la réflexion. Les deux peuvent aller de pair.

Vous dites que le but de la guerre est de faire des morts. Je conteste ce point de vue. Il est possible de faire la guerre sans être obsédé par le fait de faire des morts, en attaquant sur le plan militaire ou en procédant à des frappes stratégiques destinées à diminuer l'adversaire. Il semble y avoir 40 000 morts civils. Connaissez-vous le nombre de civils ukrainiens et russes qui sont morts dans cette guerre ?

Nous serions à un tournant de cette guerre. Cela fait plusieurs mois que nous entendons cela. Les Ukrainiens ont frappé en territoire russe. Les États-Unis ont toujours indiqué qu'ils ne soutenaient pas ce type d'intervention. Pensez-vous qu'il soit possible à l'Ukraine de frapper des objectifs militaires sur le territoire russe sans le soutien, notamment logistique, des États-Unis ?

M. Hugues Saury. – Quelle est la place des satellites dans cette guerre ? À quelles missions participent-ils ? Comment ces missions pourraient-elles évoluer ?

M. Jean-Marc Todeschini. – On parle de guerre de haute intensité. Est-ce que la France peut s'y préparer en dehors d'une coalition ? Nous voyons bien que ce qu'il se passe en Ukraine a renforcé l'OTAN, sachant qu'il faudra encore beaucoup de temps avant qu'une véritable Europe de la défense ne voie le jour. Nous sommes donc à la merci des Américains.

Par ailleurs, faut-il encore réfléchir, dans le cadre de la préparation de la LPM, en termes d'avions, de bateaux et de canons ? Ne faudrait-il pas changer complètement de boussole ?

M. Guillaume Gontard. – Que serait réellement une guerre du XXI^{ème} siècle ? Qu'est-ce qu'une guerre à l'occidentale ?

Vous dites que l'Ukraine ne peut pas gagner la guerre sans frapper en Russie. Je pense, au contraire, que cela amènerait à une extension du conflit. Pouvez-vous vous expliquer ?

Général Bruno Clermont. – L'armée russe ressemble plus à une non-armée qu'à une armée. La marine russe, qui est particulièrement puissante, n'a pas été engagée. Les forces aérospatiales sont également puissantes, mais elles ne sont pas entraînées et pas suffisamment modernisées. Les Russes, comme les Chinois, connaissent la doctrine occidentale. Ils essaient de la répliquer dans leur propre doctrine, mais ils n'en ont ni la technique, ni les moyens. Ils ne s'entraînent pas comme les occidentaux.

L'armée russe a beaucoup de problèmes comme la corruption, le clientélisme ou la violence. Elle n'est pas prête à faire la guerre. La seule guerre sérieuse qu'elle ait menée, c'est en Syrie. Elle bombardait tout le monde, puis elle envoyait les soldats de Kadyrov faire la police et garder les camps de prisonniers. L'entraînement, la préparation et les équipements sont des sujets clés.

Les occidentaux ont la bonne doctrine et le bon niveau d'entraînement ; ils savent travailler dans les différents milieux. Les Russes ne le savent pas. Ils n'ont ni la technique, ni les outils de planification pour gérer la sortie de centaines d'avions chaque jour pendant des semaines. Dans le système russe, tout le monde ment à tout le monde. C'est au combat que se juge une armée. C'est là que l'armée russe a été jugée.

L'affaire du 5 décembre est difficile à analyser. Les occidentaux ont toujours dit que leurs armes ne devaient pas servir à frapper la Russie, ni même la Crimée. Les rares frappes en Crimée ont été faites avec des armements ukrainiens. La priorité des occidentaux est de ne pas aller jusqu'à une confrontation directe entre l'OTAN et la Russie parce que cette dernière a 6 000 têtes nucléaires. Tout le monde peut le comprendre, mais ce n'est pas le sujet de Zelensky. Son sujet, c'est la survie de l'Ukraine. Il a une stratégie qui a tendance à pousser les limites au-delà de ce que les occidentaux acceptent. Nous arrivons à un moment où cette guerre devient extrêmement inquiétante. Les positions sont gelées sur le terrain. Les populations subiront des bombardements massifs tout l'hiver. Des contre-attaques sont menées contre la Russie. Zelensky n'a aucune retenue. Il est dans son rôle. C'est à la communauté internationale de prendre ses responsabilités. Je suppose que les représailles des Russes seront très sérieuses, avec des missiles qui ne manqueront pas de tomber en grande quantité sur l'Ukraine.

Je ne crois pas à une frappe nucléaire, même de faible puissance, en Ukraine. Le monde s'arrêterait. Poutine pourrait le faire pour geler les positions, mais je pense qu'il a trouvé mieux que cela : la campagne de bombardements massifs pour annexer la partie de l'Ukraine qu'il contrôle. Toutefois, les Ukrainiens n'ont pas l'intention de courber l'échine. Reste à savoir ce qu'il en est de notre propre échine.

Il existe des manques criants dans l'armée française en matière de défense anti-aérienne. Le sujet est compliqué car il existe plusieurs couches. Il faut 4 systèmes différents pour contrôler de 0 à 50 km. C'est un investissement majeur que nous n'avons pas fait. Nous devons renforcer nos capacités car nous sommes très loin du compte pour une guerre de haute intensité.

Nos forces conventionnelles ne sont pas suffisantes pour mener une guerre de haute intensité. Nous avons besoin de tout. Nous avons besoin d'augmenter la masse et de faire des efforts dans tous les domaines de la guerre (cyber, renseignement, drones). Nous n'avons pas de drones car nous n'avons pas d'industriel adapté. Il faut une entreprise de taille intermédiaire (ETI) française qui soit capable de produire ce type d'objet.

La guerre de demain sera une guerre de tirs de longue portée, que ce soit par des sous-marins, des avions ou par le sol. Le principal investissement des armées américaines porte sur les missiles hypersoniques de longue distance. Les Américains prévoient une guerre de missiles de longue distance avec la Chine, pas une guerre de tranchées. Nous devons également considérer cette hypothèse, qui nécessite des moyens très supérieurs à ceux que notre budget autorise. Nous sommes passés en-deçà de la ligne de flottaison pour ce qui concerne les armes conventionnelles. Nos chefs militaires ont une qualité essentielle : ils sont loyaux. Ils acceptent les moyens qu'on leur donne et font le maximum avec ces moyens.

La directrice nationale du renseignement américain, auditée par le Sénat au mois de juin, avait évoqué deux cas dans lesquels Poutine pourrait utiliser une arme nucléaire tactique : s'il perd la guerre ou s'il y a un changement de régime en Russie. Poutine n'est pas fragile. Il restera au pouvoir jusqu'à la fin. D'ailleurs, l'attaque directe de la Russie par l'Ukraine peut réveiller le sentiment national. Je pense que la Crimée fait partie des intérêts vitaux de la Russie et que les Américains l'ont identifié, ainsi Poutine ne laissera pas tomber la Crimée. Nous sommes dans l'ordre du symbole. Nous sommes donc à un moment particulièrement dangereux de cette guerre. Soyons-en conscients.

La mobilisation est très importante en Russie. Il n'y a pas que des traîne-savates dans l'armée russe. Il y a aussi des jeunes qui veulent se battre. Simplement, ils ne sont pas bien organisés. Cela fonctionne mal, mais la Russie envoie quand même des soldats sur le front. Si Poutine déclare la guerre et la mobilisation générale, il aura 2, 3 ou 4 millions d'hommes. La mobilisation est sa seconde arme, après l'arme nucléaire tactique. Je ne pense pas qu'il lancera cette mobilisation car l'Ukraine n'a pas cette importance pour la Russie, mais ce n'est que mon avis.

Pourquoi l'aviation russe a-t-elle été si mal utilisée ? Parce que les Russes ne savent pas faire. Ils savent comment il faut faire, ils savent ce qu'il faut faire, mais ils ne s'entraînent pas. Ils n'ont ni les outils, ni les chefs, ni les structures. En sens inverse, les Ukrainiens ne sont pas nombreux, mais ils sont bons. Ils compensent leur sous-effectif et leur sous-équipement par une excellente gestion de leurs moyens.

Un industriel a besoin de commandes. C'est un miracle que nous ayons encore des industriels de l'armement, alors qu'ils ont été malmenés depuis 30 ans, recevant des commandes faméliques. Ils ont vécu grâce à l'export. Il ne tient qu'à nous de passer des commandes pour que les industriels aient des perspectives et qu'ils puissent produire des armements. Nous savons tout faire, sauf les fusils d'assaut et les drones. D'ailleurs, nous attendons l'eurodrone depuis 20 ans. Nous l'aurons en 2030.

Pendant la guerre, il faut des drones consommables et des drones de combat. Demain, il y aura deux types de pays : les riches, c'est-à-dire la Chine et les États-Unis, auront la panoplie complète ; les autres devront choisir entre des technologies anciennes modernisées et ce mouvement vers les drones. Je suis persuadé que nous n'échapperons pas à la guerre des drones. Le Haut-Karabagh avait été un signal. La guerre en Ukraine a commencé avec très peu de drones. Elle se terminera avec des milliers de drones, de tout type. Tout le monde veut des drones, qu'ils soient terrestres, sous-marins ou aériens, petits ou gros. Il faut essayer de cadrer leur usage. Nous pouvons constituer des comités d'éthique, mais ne pensons pas que les autres en feront autant.

Le concept de zéro mort qu'ont apporté les Américains, c'est zéro mort de leur côté, pas en face. Nous ne savons toujours pas combien la première guerre du Golfe a fait de morts côté irakien, alors que 98 000 tonnes de bombes ont été déversées sur l'Irak.

Il faut évidemment des conventions, mais celles-ci ont des conséquences sur nos forces. Il faut appliquer le droit de la guerre, en étant conscient qu'il a des conséquences sur le coût des munitions. Les lois de la guerre ont des conséquences sur le coût de la guerre.

Je ne suis pas compétent sur le sujet des satellites, qui sont évidemment essentiels aux Américains et aux Russes. Les Russes les utilisent, mais il n'y a pas de confrontation ou d'agressivité.

Nous ne ferons évidemment pas de guerre de haute intensité seuls. La question tient à la place que la France veut tenir dans une guerre dirigée par les Américains au sein de l'OTAN. Il faut bien étudier la question de la dualité des moyens dédiés et non-dédiés au nucléaire afin de trouver un équilibre plus favorable à la guerre de haute intensité.

Il faut changer notre logiciel, mais le processus d'acquisition est difficile à changer. Les militaires passent tellement de temps à se battre sur la LPM qu'ils ont du mal à regarder droit devant. Il faut que la DGA, les industriels et les *think tank* les aident.

Enfin, une guerre du XXI^{ème} siècle, c'est une guerre avec davantage de technologie et de cyber, des mouvements de satellites et des frappes à longue distance. Il y aura sans doute une première phase avec une grande bataille aérienne et navale, avant une opération terrestre.

M. Pascal Allizard, Vice-président – Nous vous remercions pour cette intervention extrêmement précise et très intéressante.

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

Mercredi 14 décembre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 00.

Questions diverses

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, la discussion de la loi de programmation militaire (LPM) pourrait intervenir en juin prochain au Sénat, ce qui aura des conséquences sur l'organisation de nos missions.

M. Rachid Temal. – Je voudrais revenir sur la séance budgétaire du 5 décembre dernier. Lors de l'examen de la mission « Aide publique au développement », nous avons été surpris, non du fait que la commission des finances dépose des amendements, ce qui est bien légitime, mais que ces amendements – pour mémoire, il s'agit des amendements II-4 et II-499 rectifié – aient été déposés sans échanges préalables, ni avec notre commission, ni avec les rapporteurs pour avis. On m'a dit que je devais me satisfaire d'un rabot de 200 millions d'euros de dépenses pour l'aide publique au développement, car le montant initialement envisagé était de 400 millions d'euros ! Monsieur le président, il me semble que cette méthode est désobligeante, et qu'il faut un minimum de décence et de respect dans nos échanges. Cela s'est terminé avec un scrutin public, pour s'assurer de l'adoption de l'amendement de la commission des finances...

Par ailleurs, cela fait un an et demi que nous demandons la mise en place de la commission d'évaluation et de contrôle sur l'aide publique au développement prévue par la loi du 4 août 2021. Si l'Assemblée nationale supprimait l'amendement II-1268 du Gouvernement, que nous avons soutenu, nous repartirions pour une nouvelle attente. Une partie de notre excellent travail collectif pour faire adopter la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales d'août 2021 se trouve détricoté, du point de vue financier comme de celui d'un des outils majeurs voulu par la commission. J'espère que la majorité sénatoriale sera plus sensible, les prochaines années, à l'importance de l'aide publique au développement.

M. Christian Cambon, président. – Je n'avais effectivement pas été prévenu par les rapporteurs de la commission des finances concernant cet amendement, également déposé par la majorité sénatoriale. Je n'ai pas soutenu cet amendement en séance, car je n'approuvais pas cette décision. Je regrette que certains de nos collègues prennent position sur ce sujet sans bien le connaître.

La position de la commission des finances me semble problématique. Il y a eu un écart par rapport à ce que le Sénat avait voté en 2021, qui n'est pas lié à notre commission, qui a fait un excellent travail sur l'aide au développement.

M. Rachid Temal. – Je le disais dans mon intervention.

M. Christian Cambon, président. – Je comprends l'objectif de réduire les dépenses publiques, mais le sujet méritait mieux. Concernant l'aide publique au développement, on pouvait par exemple critiquer les dépenses dus siège de l'Agence française de développement (AFD). Il faut mesurer ce sur quoi on veut faire porter les efforts, et non

supprimer 200 millions *ex abrupto*. Au départ, il était question de réduire de 400 millions d'euros le budget. Nous avons diminué cette somme par deux. Si cela est de toute façon effacé par le 49.3, toute notre agitation ne sert à rien. Au sein du groupe majoritaire, plusieurs membres n'ont pas participé à ce vote.

Déplacement à l'ONU – Communication

M. Olivier Cadic. – Nous avons conduit, du 7 au 9 novembre, la mission que notre commission mène chaque année dans le cadre de l'Assemblée Générale des Nations unies. Je rappelle que presque tous les pays du monde sont membres des Nations unies. N'y manquent que le Kosovo, la Palestine, le Somaliland et Taïwan, pour les raisons que vous connaissez. Organisation universelle, l'ONU a les faiblesses de cette force : c'est un système lourd et lent, où la recherche du plus petit dénominateur commun entraîne souvent un nivellement par le bas. De plus, le contexte n'a guère été favorable à l'ONU avec la conjonction de plusieurs éléments :

- la pandémie de Covid ;
- la crise syrienne, commencée il y a 11 ans et sans perspectives de résolution, ni de traitement des nombreux crimes commis ;
- les atteintes nombreuses aux droits de l'homme, parfois par des États au cœur du système onusien, en particulier deux des cinq membres permanents du Conseil de sécurité : la Chine et la Russie ;
- et maintenant la guerre en Ukraine, guerre d'agression menée par la Russie, un membre permanent du Conseil de sécurité, contre un État souverain, en violation directe de la charte des Nations Unies.

Cette mission nous a permis de rencontrer de nombreuses délégations étrangères, au niveau de leurs représentants permanents ou de leurs représentants adjoints. Nous avons vu notamment nos partenaires traditionnels du P3, les Américains et les Britanniques, mais aussi la délégation allemande. Nous avons également pu échanger longuement, notamment sur les enjeux indopacifiques, avec les délégations du Japon et de la Corée du Sud. Enfin, nous avons rencontré le représentant permanent ukrainien. Nous avons également rencontré au meilleur niveau des responsables des Nations unies.

Il est évident que la guerre en Ukraine a complètement modifié le cadre dans lequel fonctionnent les Nations Unies, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ce conflit a conduit à une forme d'isolement de la Russie. On le voit dans les résolutions sur la guerre en Ukraine, qui ont vu progresser le nombre de pays condamnant explicitement cette agression. Nous l'avons noté aussi dans l'attitude de blocage systématique et de confrontation avec le P3 de la Russie. Lorsque nous avons assisté à la communication du procureur général de la Cour Pénale Internationale (CPI) faite au Conseil de sécurité, communication qui portait sur la Libye, l'intervention de la délégation russe a consisté à prétendre que la CPI était financée par les occidentaux pour dissimuler leurs crimes en Libye. C'est une certaine conception de l'échange diplomatique. C'était un bel exemple de ce phénomène par lequel la guerre en Ukraine et la dégradation des relations avec la Russie impactent tous les dossiers des relations internationales.

Le second élément important de cette nouvelle donne est la position complexe de la Chine : celle-ci soutient la Russie, mais en même temps, cette aventure mal maîtrisée lui pose trois difficultés :

- d'une part, si la Russie devient plus dépendante de la Chine, ce rapprochement signe un fort affaiblissement du partenaire russe et entraîne un regain d'unité et de mobilisation des pays occidentaux, ce qui va à l'encontre des objectifs de la Chine ;

- d'autre part, l'affaiblissement de la Russie est également un problème pour son partenaire traditionnel indien, et pourrait rapprocher l'Inde des pays occidentaux, ce qui rendrait plus complexes encore les relations sino-indiennes ;

- enfin, la position russe consistant à dire qu'il est possible d'annexer des portions d'un territoire dès lors qu'une majorité de ces territoires souhaiterait être indépendante de l'état souverain dont elle fait officiellement partie fragilise les revendications de Pékin sur Taïwan et d'autres îles de l'indopacifique. En soutenant la Russie, la Chine discrédite son discours de défenseur de l'application stricte du droit international et crédibilise ceux qui dénoncent la politique expansionniste de Pékin, calquée sur celle de Moscou, au Xinjiang, au Tibet ou à Hong Kong.

La question des relations entre la Chine et la Russie doit aussi nous amener à réfléchir de façon prospective à la possibilité d'une simultanéité des crises. À une crise avec la Russie, ou à la poursuite de la guerre en Ukraine, pourrait s'ajouter une crise majeure dans l'indopacifique, par exemple autour de Taïwan ou en Corée. Cette hypothèse pose la question de la capacité des États-Unis à faire face sur deux fronts, voire trois, s'il fallait imaginer qu'à une crise européenne s'ajouteraient des crises à la fois à Taïwan et en Corée. Bien sûr, cela nous renvoie à notre capacité à nous, Européens, à assurer par nous-mêmes notre défense en Europe et nos approvisionnements en Asie.

M. Mickaël Vallet. – A plusieurs reprises, nous avons pu mesurer la montée en puissance de la Chine dans le système onusien. Cela tient à deux choses.

D'une part, de façon mécanique, la part de la Chine dans le financement des Nations Unies ne cesse de progresser. Rappelons que la clef de répartition des contributions des États dépend du PIB et de la démographie, avec un surcroît de cotisation pour les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. La Chine est aujourd'hui, avec 15 % du budget régulier et 18 % des opérations de maintien de la paix (OMP), le deuxième contributeur au budget des Nations Unies derrière les États-Unis. La poursuite de sa montée en puissance économique et son poids démographique lui donneront bientôt la première place.

Il est évident que ce poids budgétaire toujours plus important permet à la Chine d'accroître son influence et de tenter d'orienter les travaux et actions des Nations unies dans le sens de ses positions et de ses intérêts. C'est le cas, par exemple, sur les questions de développement durable. La vision chinoise, qui se veut respectueuse d'une application stricte du droit international, dessine un multilatéralisme anti-interventionniste, observateur plus qu'acteur, laissant *in fine* toute sa place au libre jeu de la puissance. Il s'agit d'un point très concret puisque la Chine peut être tentée de revenir sur des décisions politiques des Nations unies en discutant le budget nécessaire à leur mise en œuvre.

De ce point de vue, il est intéressant de rappeler la situation de la France : nous sommes le premier contributeur de l'Union Européenne et le sixième contributeur mondial, avec 4 % du budget de 3,5 milliards d'euros.

Le second facteur de montée en puissance de l'influence chinoise est la capacité de ce pays, pour l'instant, à se présenter aux pays en voie de développement (pays du G77) comme appartenant à leur monde, à l'inverse des anciennes puissances coloniales ou des États-Unis. Naturellement, plus la Chine revendique son statut de grande puissance, moins son discours d'identification aux pays du G77 est crédible.

L'exemple de la Chine, mais aussi l'évocation du G77, illustre bien l'un des défis majeurs auxquels l'ONU fait face aujourd'hui : la question de sa légitimité et de la représentation des uns et des autres. La critique de légitimité porte en particulier sur la composition du Conseil de sécurité, notamment pour ce qui concerne les membres permanents. Naturellement, comme Français, il nous semble qu'un élargissement du cercle des membres permanents serait sans doute la solution. On évoque souvent l'entrée du Japon, de l'Inde, du Brésil, de l'Allemagne et d'un pays africain (resterait encore à savoir lequel). De telles pistes d'évolution rencontrent de nombreux obstacles. On peut penser qu'elles gênent en particulier la Chine, qui n'est sans doute pas pressée de voir élevés au statut de membres permanents l'Inde et le Japon.

Enfin, un des points particulièrement intéressants de notre mission a été de mettre en lumière le positionnement des pays du G77. Là où les occidentaux se mobilisent rapidement et massivement, à raison, pour l'Ukraine, ces pays nous interrogent : que faisons-nous pour le Yémen ? Pour l'Éthiopie ? Pour le Venezuela ? Que sommes-nous prêts à faire pour Haïti ou pour le Liban, deux pays francophones en pleine implosion ? Ayons le courage et la lucidité d'entendre ces critiques sur le « deux poids-deux mesures » occidental. Ce n'est que si nous prenons au sérieux ces critiques que nous pourrions construire un dialogue approfondi avec ces pays, et offrir une alternative au narratif chinois, russe ou turc.

Cela pose aussi la question de nos contributions volontaires aux actions des Nations unies. C'est une mesure de notre volonté de peser sur les dossiers pour contrebalancer notre recul relatif dans les contributions obligatoires du fait du niveau de notre PIB et de notre démographie.

M. André Guiol. – Je voudrais présenter deux points qui ont particulièrement retenu mon attention.

Tout d'abord, notre échange très marquant avec le représentant permanent ukrainien. Il faut noter que, de son point de vue, on ne pouvait nier l'apport de l'ONU dans la situation dramatique qui frappait son pays. Certes, le statut de membre permanent du Conseil de sécurité qu'a la Russie aboutit à la paralysie du Conseil, mais il ne faut pas oublier les pouvoirs de l'Assemblée Générale, que la Russie n'a pas la possibilité juridique de bloquer, et l'action personnelle du secrétaire général Antonio Guterres. Le représentant ukrainien a particulièrement salué l'engagement du secrétaire général pour aboutir à la conclusion de l'accord sur les exportations ukrainiennes et russes de céréales, enjeu pour la stabilité du monde, tant sont nombreux les pays qui dépendent essentiellement de ces deux fournisseurs.

Au-delà, vous serez peut-être étonnés de l'attention que notre interlocuteur portait au continent africain. Il nous a fait part d'une analyse assez décapante sur le fait que les Américains et les Européens ont abandonné le continent africain aux appétits des États

autoritaires. Cette analyse ne manque pas de pertinence, et elle témoigne d'un manque de profondeur stratégique de la part des Européens. Avant-hier en séance, nous avons esquissé cette question à l'occasion d'amendements qui réduisaient de 200 millions d'euros le montant de l'aide publique au développement. Je pense que laisser le champ libre en Afrique à la Russie, à la Chine, à la Turquie, mais aussi à d'autres acteurs qui ont une vraie politique d'influence pour atteindre leurs objectifs politiques ou économiques, c'est rendre un mauvais service à notre pays, mais aussi aux pays africains. Nous voyons bien aujourd'hui que les pays africains qui ont fait le choix russe ou chinois paient un lourd prix, surtout leurs populations.

Vous savez comment, en Europe, on oppose parfois les pays dits « du sud », qui auraient un intérêt pour la stabilité de l'Afrique et du bassin méditerranéen, et les pays du nord et de l'est de l'Europe. Je peux vous assurer que l'Ukraine est bien consciente du lien qui existe entre les enjeux de sécurité africains et européens. Cela doit nous faire réfléchir. Du reste, sur le plan opérationnel, la France est capable de faire cette bascule puisqu'au moment où nous arrêtons Barkhane, nous renforçons notre posture de réassurance sur le flanc est.

Par ailleurs, notre interlocuteur ukrainien nous a aussi interrogés sur notre conception d'une paix entre la Russie et l'Ukraine. Pour les Ukrainiens, la question est de savoir si un accord de paix déboucherait sur une situation stable dans la durée ou s'il s'agirait simplement d'une cessation des hostilités sans changement de la donne politique. Dans ce cas, d'après lui, il faudrait s'attendre à une nouvelle attaque russe dans les 3 à 7 ans, le temps que la Russie tire les leçons de son échec, réorganise son armée et constitue les stocks de matériels et de munitions nécessaires à une nouvelle guerre. Il nous a aussi précisé qu'à l'heure actuelle, les différents sondages montraient que 83 à 87 % des Ukrainiens refusaient que l'Ukraine fasse des concessions territoriales à la Russie.

Un autre dossier sur lequel je souhaite revenir est celui des opérations de maintien de la paix (OMP). Nous avons notamment pu rencontrer le général Diop, conseiller militaire du sous-secrétaire général chargé des OMP. Des différents échanges que nous avons eus sur ce sujet au cours de notre mission, je retiens notamment la difficulté à dégager une unité des membres du Conseil de sécurité sur ce que doivent faire les Casques bleus là où ils sont déployés. Cela nous renvoie à la difficulté déjà évoquée à assurer un fonctionnement efficace des Nations unies lorsque les membres du Conseil de sécurité s'opposent entre eux. D'autre part, il ne faut pas méconnaître la difficulté de la situation des Casques bleus, qui ne peuvent s'affranchir du strict mandat qui leur est assigné et qui, par conséquent, déçoivent toujours, à terme, les attentes des populations, alors même qu'ils prennent des risques significatifs. En 70 missions, les Casques bleus ont déploré plus de 4 000 soldats tués. C'est un chiffre à avoir en tête lorsque l'on critique les troupes qui participent à ces OMP.

Une piste de progrès, tout de même : il me semble qu'on pourrait et devrait aller plus loin pour clarifier la position des pays où les missions des Casques bleus sont déployées. Il s'agirait d'éviter ainsi qu'après quelques mois les Casques bleus ne soient critiqués ou stigmatisés par les autorités locales. Naturellement, cela ne répond pas à une situation où il y a un changement de régime, ce que la France a vécu de son côté au Mali, où nous nous étions déployés en réponse à une demande malienne.

Enfin, le général Diop nous a confié qu'il était de plus en plus difficile de convaincre les pays de contribuer aux OMP. Il a estimé que de façon croissante, on voyait une distinction entre ceux qui votent les OMP, ceux qui les financent (les pays à plus fortes contributions) et ceux qui prennent les risques en étant déployés sur le terrain. De façon croissante, on attend des pays voisins qu'ils soient les premiers contributeurs à une OMP. Il

reste le problème de certaines capacités critiques rares et coûteuses dont seuls les pays développés disposent, comme les vecteurs aériens. Il y a un vrai déficit des OMP sur certaines capacités, en particulier au niveau de la mobilité.

M. Olivier Cadic. – Je vais maintenant vous donner lecture de l'intervention d'Edouard Courtial, qui n'a pu être présent aujourd'hui.

Vous l'avez compris : on peut parfois s'interroger sur la portée des actions des Nations unies dès lors que ses institutions sont affaiblies par les dissensions des grandes puissances.

Il y a toutefois des actions concrètes pour tenter de consolider le droit international pas à pas. C'est le cas de la mission UNITAD (équipe d'enquête des Nations Unies pour favoriser la traduction en justice pour les crimes de Daech). Nous avons pu rencontrer une des responsables de cette mission, qui est une procureure française travaillant pour les Nations unies.

L'objectif d'UNITAD, qui existe depuis 2017, est de recueillir les preuves des crimes commis par Daech en Irak, et d'aider les autorités nationales à instruire les dossiers de poursuite en justice de leurs propres nationaux. Cette mission de 254 personnes (dont seulement 5 français) est une émanation directe du Conseil de sécurité. Son mandat doit être renouvelé chaque année. Ce renouvellement peut être rendu plus difficile par les tensions actuelles au sein du Conseil.

La principale coopération est, bien sûr, avec les autorités irakiennes. Elle ne porte plus seulement sur la lutte contre le terrorisme, mais sur la poursuite de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide. UNITAD coopère également avec 17 juridictions nationales, en mettant à leur disposition les preuves recueillies lorsqu'elles intéressent une personne poursuivie dans le pays en question. Cette coopération a ainsi permis la condamnation d'une personne en Suède et de deux en Allemagne.

Très concrètement, UNITAD analyse les preuves recueillies lors de l'ouverture de charniers. Les trois-quarts des preuves recueillies sont transmises par l'état irakien, le quart restant directement par les équipes d'UNITAD ou par d'autres états. L'analyse de plusieurs dizaines de charniers et le travail des six unités d'enquête déployées pour analyser les massacres ont abouti au recueil de 7 millions de pages digitalisées documentant les crimes de Daech. Le travail d'UNITAD a abouti notamment à la publication de deux rapports particulièrement marquants : l'un sur le génocide yézidi ; le second sur le massacre du camp militaire de Tikrit.

Je voudrais soulever un point intéressant sur le traitement de ces questions en France. Dans notre pays, le choix a été fait de poursuivre sur le chef d'association de malfaiteurs terroristes. Cela ne couvre pas tout le champ des crimes commis. Cela n'en couvre même qu'un quart. Cela pose deux problèmes : un problème moral ou d'efficacité de la justice, à savoir que ce faisant, on n'entend pas la voix des victimes ; d'autre part, cela limite le champ possible des poursuites.

Enfin, nous avons interrogé notre interlocutrice sur le lien entre l'action d'UNITAD et ce qui pourrait exister sur d'autres lieux, comme en Ukraine. Elle nous a confirmé que le travail d'UNITAD fournissait des outils et des modèles précieux pour envisager le travail de collecte des preuves et d'aide à la poursuite des crimes de guerre ou des

crimes contre l'humanité commis dans d'autres circonstances. Les Nations unies sont donc bien, de ce point de vue, dans le cœur de leur vocation universelle, l'idée étant de limiter toujours plus, et peut-être un jour d'empêcher, l'impunité pour les crimes les plus graves et les plus révoltants, partout dans le monde.

M. André Gattolin. – Je tiens à féliciter les rapporteurs pour leur travail. J'ai eu la chance de faire partie de cette délégation l'an dernier. Ce fut à la fois un grand moment de vérité et un grand moment de mensonge. J'ai l'impression que notre représentation peut parfois se leurrer. Ce jeu de vérités et de mensonges est-il toujours aussi prégnant depuis la guerre en Ukraine ?

M. Olivier Cadic. – Le fait que la France soit le seul pays européen à être membre permanent du conseil de sécurité confère à notre représentation un rôle particulier. Il existe une vraie harmonie et un travail collectif avec la délégation de l'Union européenne. J'ai aussi été très content de rencontrer les Britanniques. Je n'ai pas senti d'écart. Au contraire, ils ont mis en avant le nombre de fois où ils avaient voté exactement comme nous. Le malaise a été beaucoup plus fort lorsque nous avons croisé l'ambassadeur du Mali dans les couloirs. Cet échange a très vite été tendu. Je lui ai rappelé que nous étions intervenus à la demande des Maliens et que nous étions préoccupés par la situation des Maliens. Nous verrons si ce sera aussi le cas de leurs nouveaux alliés.

L'ONU fonctionne très difficilement. L'agressivité est omniprésente. Les 5 membres du conseil permanent ne travaillent plus ensemble. Cela a des conséquences sur pratiquement tout. On nous l'a bien dit à plusieurs reprises : il est très compliqué de fonctionner sur le terrain quand ceux qui dirigent se font front.

M. André Guiol. – L'ONU est sclérosée par son organisation actuelle. Elle ne tient que parce qu'il est prévu que les statuts évoluent. Par ailleurs, j'ai été surpris que la justice internationale n'ait pas plus de relations avec la justice française, alors que les excellents procès qu'a menés la France sur les attentats pourraient constituer une mine de renseignements.

Mme Michelle Gréaume. – L'ONU, c'est l'Amérique. Or, l'Amérique a sa propre stratégie. Je reçois beaucoup de témoignages de Français qui voyagent et qui ont le sentiment d'être mal perçus aux États-Unis. Il doit y avoir une problématique dont on ne parle pas. Nous devons avoir un œil vigilant sur la stratégie et le rôle des États-Unis.

M. Pascal Allizard. – Nous avons rendu un rapport cette année sur les États-Unis. La politique étrangère des États-Unis n'a pas changé avec l'administration Biden, même si celle-ci est plus compatible sur la forme avec la nôtre que ne l'a été celle de l'administration Trump.

M. Mickaël Vallet. – Nous avons été pilotés, pendant notre séjour, par le secrétaire général pour la représentation française. Le programme qu'il nous a contacté avait un tropisme sur les questions de désarmement. Cela a été extrêmement intéressant.

Je fais un lien avec la réforme du corps diplomatique. Je vois mal comment nous pourrions envoyer un commissaire de police ou un ancien grand directeur d'administration centrale au sein de l'équipe de la représentation permanente aux Nations Unies. Cette équipe est parfaitement affûtée. Ces agents font preuve d'un professionnalisme total sur les questions de multilatéralisme.

Le sujet du plurilinguisme est ressorti de nos échanges avec les diplomates de la représentation permanente. C'est un combat de tous les jours, voire de toutes les heures. Les difficultés se posent à partir de 18h, lorsque les interprètes ne sont plus présents. Il faut pourtant terminer les réunions et la pression se fait forte pour les terminer en anglais. Nos diplomates se battent, mais ils ont besoin d'être aidés par leurs gouvernements.

UNITAD est une équipe de 250 personnes qui passent une partie de leur temps à regarder des vidéos de décapitation ou à fouiller des charniers. Ce travail très particulier est d'une grande importance pour les conflits à venir. Ce sujet mériterait que nous intervenions auprès de la Ministre pour soutenir cette action de l'ONU.

M. Pascal Allizard. – Merci pour ces éclairages. Concernant la problématique des langues utilisées dans ces espaces multinationaux, il ne faut rien céder. Si nous cédon, l'anglais sera utilisé partout. Nous avons exactement le même problème à l'OSCE.

Concernant l'utilisation du mensonge, je voudrais citer ce que dit régulièrement un ancien diplomate russe qui vit en exil à Paris depuis plus de 20 ans : la différence entre la Guerre froide et maintenant, c'est que pendant la Guerre froide, tout le monde mentait, mais personne ne croyait aux mensonges, alors qu'aujourd'hui, tout le monde ment, mais beaucoup croient aux mensonges.

Mme Gisèle Jourda. – Je m'étais rendue à l'ONU il y a quelques années, sous la présidence Trump. Antonio Guterres affichait une véritable volonté de réformer l'administration du secrétariat général afin de rendre les choses plus transparentes et plus légères. En a-t-il été question au cours de votre mission ?

M. Olivier Cadic. – Lorsque nous avons abordé ces sujets, la question était vraiment : qui paie ? Cela renvoie à l'importance de l'augmentation des contributions volontaires de la France afin que nos équipes puissent être plus influentes sur les programmes. Par exemple, le département sur le contre-terrorisme est dirigé par un Russe, et les deux principaux contributeurs sont le Qatar et l'Arabie Saoudite. Il est indispensable de mettre des moyens pour être influent. Ce sont ceux qui paient qui influent.

La réunion est close à 11 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 7 décembre 2022**- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-président -**Enquête réalisée par la Cour des comptes, en application de l'article LO132-3-1 du code des juridictions financières, sur Santé publique France – Audition de Mme Véronique Hamayon, présidente, MM. Jérôme Dossi et Sébastien Gallée, conseillers référendaires, de la sixième chambre de la Cour des comptes, Mme Marie-Anne Jacquet, directrice générale par interim de Santé publique France, et Mme Catherine Grenier, directrice des assurés de la Caisse nationale d'assurance maladie**

Mme Chantal Deseyne, président. – À la demande de notre commission, en application de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur Santé publique France. Nous entendons Mme Véronique Hamayon, présidente, MM. Jérôme Dossi et Sébastien Gallée, conseillers référendaires, de la sixième chambre de la Cour des comptes pour la présentation de cette enquête. Nous avons également convié les principales parties prenantes : Mme Marie-Anne Jacquet, directrice générale par intérim de Santé publique France (SPF) ; Mme Catherine Grenier, directrice des assurés de la caisse nationale d'assurance maladie, financeur de l'agence. Le représentant de la direction générale de la santé du ministère de la santé et de la prévention, tutelle de l'agence, est excusé pour cause de triple épidémie.

Dans une demande formulée il y a un an, notre présidente soulignait les difficultés observées dans le positionnement de SPF dans ses relations avec l'administration centrale du ministère de la santé pour ce qui concerne notamment les missions de l'ancien établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus), pour lesquelles elle ne dispose pas d'une réelle autonomie.

Nous avons tous en tête, pour ceux qui étaient alors présents, une audition de mai 2020 au cours de laquelle nous avons assisté à de multiples renvois de responsabilité entre l'Agence et sa tutelle sur la question des équipements de protection.

La demande de notre présidente visait donc un bilan du fonctionnement de la nouvelle agence, au triple plan de sa gouvernance, de son organisation et de sa gestion ; une analyse des moyens de l'agence rapportés aux missions qui lui sont assignées ; un questionnement sur la place de l'agence dans le paysage administratif et institutionnel ; et une appréciation sur ce que notre commission considère comme des débudgétisations de fait de dépenses au cours de la crise sanitaire, à la suite du transfert à l'assurance maladie du financement de SPF, auparavant assuré par les crédits de la mission « Santé » du budget de l'État.

Mme Véronique Hamayon, présidente de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Plusieurs questions nous étaient posées sur le positionnement de SPF par rapport à l'administration centrale, aux autres agences sanitaires et aux agences régionales de santé (ARS), sur l'adéquation des moyens, le mode de financement et l'effectivité des gains d'efficacité attendus de la création de SPF en 2016. Nous avons mené des comparaisons

internationales, comme vous nous y invitiez, sur certains sujets comme les stocks stratégiques, la prévention ou la promotion de la santé ; cependant, ces comparaisons ont été limitées, compte tenu des différences de périmètres entre agences, et parce que nous n'avons pas accédé à la comptabilité analytique des agences étrangères. Une différence importante, historique, tient à ce que les agences anglo-saxonnes, par exemple, intègrent des moyens importants de recherche, ce qui n'est pas le cas de SPF.

L'examen des rapports déjà publiés – de la Cour des comptes, du Parlement – montre que SPF joue un rôle essentiel dans la surveillance et la veille sanitaire. L'agence réceptionne les signaux issus des dispositifs d'alerte et de surveillance, elle les traite pour déclarer, s'il y a lieu, une alerte sanitaire. L'agence est donc à la fois acteur et organisateur de ces dispositifs de surveillance et de veille sanitaire ; nous avons constaté qu'ils étaient parfois obsolètes et qu'on recherchait désormais davantage à identifier des signaux précoces et des signaux faibles. La Cour constate la diversité des outils de veille et de surveillance, ils couvrent les risques potentiels pour la santé ; cependant, leur efficacité est limitée par l'ancienneté du système d'information, le Haut Conseil de la santé public l'a déjà souligné. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2018-2022 demandait d'analyser la pertinence de ces dispositifs, la Cour constate que ce travail n'a pas été fait. Il y a un besoin d'évaluation pour mieux traiter les signaux, cela fait l'objet d'une recommandation dans notre rapport, il faut quantifier les besoins matériels de SPF pour améliorer ces outils qui servent à déclencher l'alerte sanitaire.

S'agissant des stocks stratégiques, nous constatons l'effet de la crise sanitaire, qui a vu ces stocks décupler – nous sommes passés de 200 millions à 2 milliards d'éléments, principalement des équipements de protection individuelle. Nous avons examiné la question de leur dépréciation, qui revêt une ampleur nouvelle compte tenu des montants en jeu – il faut assumer le coût du renouvellement de ces stocks. La Cour estime que le cadre d'emploi de ces stocks appelle des précisions, qu'il faudrait lier à la cinétique des événements : il faut mieux graduer et évaluer les réponses en fonction du degré de la crise sanitaire. La question s'est posée de savoir s'il fallait maintenir, au sein de SPF, la mission relative aux stocks stratégiques. La Cour ne propose pas de remettre en cause l'organisation retenue en 2016, considérant que l'agence n'est pas responsable du niveau des stocks puisqu'elle agit comme opérateur de l'État – et c'est bien l'État qui est responsable en la matière. Cependant, nous proposons que l'agence puisse s'autosaisir de la gestion des stocks stratégiques, pour émettre des recommandations en tant que de besoin.

Sur la prévention et la promotion de la santé, la Cour constate que le budget est passé de 59 millions d'euros à 84 millions d'euros entre 2017 et 2021 hors dotations exceptionnelles, une augmentation qui est liée en particulier à la campagne d'information sur les 1 000 premiers jours. Les effectifs que l'agence peut y affecter sont cependant bien moindres que ceux de ses homologues anglo-saxonnes : 62 ETP, contre près de 1 000 pour l'agence britannique, c'est aussi ce qui rend la comparaison délicate. La Cour se félicite qu'un continuum de santé publique se consolide, avec des campagnes sur la nutrition, le tabac ou l'alcoolisme, mais constate aussi que d'autres champs ne sont pas couverts, comme la santé mentale. L'établissement de programmes de formation à l'éducation pour la santé évolue sous l'effet de la crise sanitaire. Cependant, nous pointons des retards dans l'anticipation et dans ce qu'on appelle la promotion des actions prometteuses et probantes, alors que c'était une demande explicitement formulée en 2016. Dès la création de SPF, en effet, il était demandé de mettre en œuvre des programmes objectivés par des données épidémiologiques probantes et des indicateurs pertinents, ainsi qu'un référentiel d'actions prometteuses et probantes ; en réalité, très peu d'actions ont été conduites sur ce volet, la Cour recommande d'y travailler

d'avantage et d'enrichir ce référentiel. Nous avons constaté également que les services d'aide à distance en santé sont insuffisamment évalués, en particulier leur intégration dans le parcours de santé.

La Cour consacre une partie de son rapport à la réserve sanitaire, fortement mobilisée pendant la crise sanitaire, principalement en faveur des outre-mer ; la crise sanitaire a fait changer d'échelle la réserve sanitaire, évolution facilitée par une évolution de la réglementation, puisque la période maximale d'emploi de la réserve est passée de 150 à 300 jours par an. Cependant, cet outil s'est trouvé dépassé par l'ampleur de la pandémie, sa gestion administrative s'est avérée défailante et son système d'information a montré qu'il était vieillissant. C'est pourquoi la Cour recommande d'actualiser le cadre d'emploi de la réserve sanitaire, en lui donnant une dimension interministérielle. Il y a aussi des enjeux financiers, avec le basculement vers un financement lié à l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), sans passer par des ajustements en collectif budgétaire. La Cour considère qu'il faut une information suffisante du Parlement et qu'il y a eu une perte en ligne avec la nouvelle présentation : il y a une différence entre le « jaune » budgétaire opérateurs et l'annexe 8 du projet de loi de financement ; la Cour recommande donc que les informations de ce « jaune » figurent bien dans cette annexe, en particulier le nombre d'emplois, le niveau de trésorerie, ou la surface du parc immobilier.

Les concours publics à la réserve sanitaire sont passés de 159 millions d'euros en 2017 à 248 millions d'euros en 2021. Les gains d'efficacité liés à la fusion des quatre organismes sont difficiles à objectiver dans la durée, nous n'avons pas d'éléments probants en la matière. Les enveloppes exceptionnelles ont représenté 12,8 milliards d'euros, avec un reste à payer de 2,4 milliards d'euros en mai 2022, l'essentiel ayant été utilisé à l'acquisition d'équipements de protection individuelle puis de vaccins. Dans cette mobilisation exceptionnelle, la Cour critique le recours à plusieurs fonds de concours financiers pour abonder des dépenses de l'État, à hauteur de 1,8 milliard d'euros sur deux ans ; nous recommandons de nouveau l'extinction de ces fonds de concours et de financer ces achats par des crédits budgétaires.

L'agence SPF a montré une capacité d'adaptation et une certaine souplesse d'organisation au cours de la crise sanitaire. Nous constatons cependant qu'elle a eu besoin d'un prestataire extérieur pour élaborer son plan de continuation d'activité (PCA), qui est un document stratégique qu'elle aurait dû élaborer de longue date. Nous soulignons également le recours à d'autres prestataires externes pour la gestion des stocks et plus généralement la logistique liée aux équipements de protection individuelle et aux vaccins. L'agence maîtrise ses ressources d'emploi, malgré quelques dépassements du plafond d'emplois. La gestion des ressources humaines est donc perfectible, il reste à améliorer la gestion des emplois et à élaborer des parcours professionnels pour les salariés.

Les systèmes d'information ont connu des progrès limités depuis la création de SPF, alors que leur importance est centrale pour la veille sanitaire. Les enjeux de modernisation et d'interopérabilité sont signalés depuis 2016, mais la Cour constate une faible priorisation des chantiers et des retards d'exécution, qui conduisent à une obsolescence de nombreuses parties du système d'information. Nous recommandons d'adopter rapidement un schéma directeur des systèmes d'information et d'assurer la déclinaison opérationnelle en priorisant plus finement les projets associés, en définissant la cible à atteindre et en élaborant les modalités de suivi – et nous pointons le risque d'indisponibilité des systèmes d'information si rien n'est fait.

La stratégie de SPF reste à clarifier, en particulier les attentes en matière de santé publique. La Cour constate que son COP a été adopté tardivement, deux ans après la création l'agence – malgré une phase de préfiguration –, et qu'il contribue en réalité très peu au pilotage de l'agence, avec des indicateurs peu précis. Les 22 objectifs énoncés par le contrat ne sont pas rattachables au programme 204 et cette faiblesse reflète en réalité l'absence d'objectifs nationaux pluriannuels de plan national priorité prévention – ce constat reflète donc celui que l'on fait aussi pour le ministère de la santé. La Cour souligne que le foisonnement des programmes de SPF n'est guère propice à l'efficacité du pilotage et que ces programmes ne sont pas priorités par rapport aux enjeux ; une réorientation est en cours depuis 2020, il faut assurément intégrer des indicateurs d'efficacité chiffrés dans le prochain COP.

Sur la gouvernance de SPF, la Cour constate la faible impulsion du conseil d'administration sur le pilotage stratégique de l'agence : il n'a pas participé à l'élaboration ni débattu de la stratégie, et il se focalise sur des questions budgétaires et administratives. Le conseil scientifique de SPF joue un rôle effectif mais incomplet, tandis que le comité d'orientation et de dialogue reste très discret, c'est en quelque sorte un rendez-vous manqué avec l'agence.

Enfin, les relations avec la tutelle et les ARS sont à conforter. Le ministère ne hiérarchise pas suffisamment les missions de SPF, ses demandes ont plus de quadruplé entre 2019 et 2022, passant de 20 à 88, ceci sans priorisation – le ministère demande à l'agence de prioriser son action, mais sans prioriser lui-même ses nombreuses demandes. C'est pourquoi la Cour recommande d'assortir les programmes annuels de travail d'une estimation chiffrée des moyens humains et budgétaires et de propositions de priorisation liée au degré de sévérité ou de létalité des maladies.

Nous considérons également que l'expertise de SPF est trop peu utilisée par les pouvoirs publics. Le rôle du comité d'animation du système d'agences est des plus limités, il peine à trouver sa place, entre les relations bilatérales qui se sont renforcées entre agences, et les travaux confiés au Haut conseil de la santé publique.

Enfin, la Cour considère qu'il n'y aurait pas de plus-value évidente à rattacher les cellules régionales de SPF aux ARS – les directeurs généraux d'ARS que nous avons rencontrés sont partagés sur cette question et nous considérons, nous, que le statu quo est préférable à l'expérimentation d'un rattachement.

Mme Marie-Anne Jacquet, directrice générale par intérim de Santé publique France. – J'assume l'intérim depuis que, le 30 octobre dernier, Geneviève Chêne a achevé son mandat de trois ans – elle aura donc connu la deuxième partie de l'histoire de l'agence, en pleine crise sanitaire, et je l'ai rejointe pour ma part en avril 2020.

Quelques mots sur la stratégie et la priorisation de nos programmes. Nous avons travaillé de concert avec la Direction générale de la santé, pendant la crise sanitaire même, pour prioriser plus explicitement nos programmes, nous les avons resserrés, de 28, à 6 enjeux de santé publique. Nous agissons avant tout sur les principaux déterminants de santé – donc contre le tabagisme, l'alcoolisme, la mauvaise alimentation et l'absence d'exercice physique, la Cour a souligné le continuum entre nos missions de prévention et de promotion de la santé. Nous travaillons à notre prochain COP 2023-2027 et souscrivons pleinement à l'objectif d'un nouveau contrat fondé sur des objectifs opérationnels et des indicateurs chiffrés, nous travaillons avec le ministère dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale de santé.

S'agissant de la surveillance de l'état de santé de la population, l'agence est très présente sur les expositions aux risques environnementaux, sur les maladies chroniques non transmissibles, avec une expertise interne très développée, nous produisons des études scientifiques, des articles, des bulletins épidémiologiques.

Sur la prévention et la promotion de la santé, nous souscrivons pleinement à la nécessité d'un référentiel des actions prometteuses et probantes ; sa réalisation a été retardée, mais nous avons, en pleine crise sanitaire, désigné un comité d'experts et notre objectif est bien de mettre à disposition des actions évaluées scientifiquement et faciles à déployer sur le terrain. La Cour des comptes confirme le fait qu'un continuum se consolide, entre la prévention et la promotion de la santé, et la surveillance. La santé mentale a été mise en avant par SPF, nous avons dès 2020 alerté sur l'impact de la pandémie en matière de santé mentale, l'étude CoviPrev est sortie dès le mois de mars 2020, nous avons lancé, en partenariat avec l'Éducation nationale, une enquête sur la santé mentale des 3-11 ans, inédite en France.

Les services d'aides à distance en santé sont-ils insuffisamment évalués ? Ils l'ont été en 2019 et ils ont été particulièrement mobilisés pendant la crise sanitaire, il faut saluer l'action de tous ces agents qui ont aidé concrètement les personnes isolées, qui ont accompagné dans les démarches, qui ont aussi aidé à adapter les sites internet.

Nous souscrivons aux constats sur la réserve sanitaire, nous réfléchissons à en réformer le cadre d'emploi, mais ce qu'il faut considérer d'abord, c'est le changement d'échelle intervenu à l'occasion de la pandémie : la réserve sanitaire a été pensée comme subsidiaire, mais quand les professionnels censés venir en réserve sont déjà mobilisés comme ils l'ont été par la crise sanitaire, les mécanismes mis en place pour la réserve ne peuvent suffire. En réalité, il faut un cadre plus global sur l'ensemble des renforts humains à apporter selon les types de crises, régionales ou nationales.

La gestion des stocks stratégiques n'est pas l'objet principal du rapport de la Cour des comptes, mais elle a été déterminante dans l'activité de SPF en 2020. Nous avons commandé 4,5 milliards de masques et nous en avons distribué 2 milliards partout sur le territoire, nous avons acheté et stocké 1,8 milliard d'autres équipements de protection individuelle, nous avons acheté de nouveaux médicaments de réanimation, nous avons mis en place la logistique pour acheter et distribuer 190 millions doses de vaccin contre la Covid-19, avec un portail commun et dans les conditions pharmaceutiques que vous savez, en particulier la chaîne du froid particulière aux vaccins à ARN messenger. Je veux souligner le continuum nécessaire entre cette gestion des stocks et nos compétences épidémiologiques, nous l'avons encore vu l'été dernier face à la variole du singe. Nous partageons donc l'idée qu'il faut mieux définir, collectivement, le cadre d'emploi de cette réserve stratégique.

Nos systèmes d'information ne se modernisent pas assez vite, il faut cependant noter que la fusion des quatre structures constitutives de SPF, a représenté un gros travail d'homogénéisation des systèmes – nous avons alors constaté l'obsolescence de systèmes que nous avons entrepris de moderniser. La crise sanitaire a été un accélérateur et un catalyseur, les crédits nous ont été alloués, y compris pour moderniser le système de surveillance sanitaire des urgences et des décès (SurSaUD). L'un des enseignements majeurs de la pandémie est que nous avons besoin de systèmes de surveillance réactifs, opérationnels, qui collectent l'information au plus près du terrain, dans les hôpitaux et les établissements médico-hospitaliers et donc les impliquent tous. Il y a eu des réussites, avec les trois principales bases de données sur la crise de Covid-19, avec SI-DEP pour le dépistage et

VAC-SI pour la vaccination, nous avons la responsabilité de capitaliser ces enseignements pour les pérenniser, ceci au-delà de SPF.

Mme Catherine Grenier, directrice des assurés à la Caisse nationale de l'assurance maladie. – La direction des finances de la Cnam n'ayant pas pu se rendre disponible, je vous parlerai surtout de la collaboration entre la Cnam et SPF en matière épidémiologique, comme en matière de prévention et de promotion de la santé.

Nos deux institutions collaborent habituellement sur des projets thématiques et populationnels dans le cadre de la lutte contre les addictions, nous avons une convention importante sur le marketing social en particulier sur le tabac et sur d'autres facteurs comportementaux de risque, nous travaillons sur le dépistage des cancers ou sur les campagnes de vaccination contre la grippe – et participons alors aux mêmes comités de pilotage, avec le ministère de la santé. La Cnam est aussi un relai des campagnes lancées par SPF, par exemple sur les 1 000 premiers jours, sur la stratégie antibiorésistance, ou encore sur les gestes barrières. Nous avons des collaborations également en matière de recherche, je pense par exemple au diabète ou aux maladies cardiovasculaires.

J'insisterai sur l'enjeu de communication entre nos deux institutions, l'assurance maladie fait beaucoup à travers ses propres outils, comme Améli ou *via* les professionnels de santé, puisque nous avons la possibilité d'envoyer des messages directement à chaque professionnel de santé. Nous avons, enfin, un enjeu commun pour la prévention, *via* les centres de santé, des travaux sont conduits sur les rendez-vous de prévention aux différents âges de la vie, ce que nous faisons en nous appuyant sur le site développé par SPF sur le bien vieillir.

Mme Chantal Deseyne, président. – Merci pour ces propos liminaires.

Mme Corinne Imbert, rapporteure générale. – Ce rapport me laisse sur ma faim, en particulier quand la Cour ne formule aucune recommandation explicite en matière de stocks stratégiques ou d'adossement à la recherche. Vous constatez de la timidité en matière de gouvernance et en matière de mobilisation de l'expertise par des pouvoirs publics, la stratégie reste à clarifier, comme vous le dites ; mais pourquoi, alors, restez-vous en retrait sur ces points, et pourquoi la Cour des comptes ne tranche-t-elle pas non plus le débat sur la présence territoriale de l'agence et la territorialisation de la veille sanitaire ? Vous paraissez désapprouver la proposition de notre commission d'enquête sénatoriale sur la gestion de la crise sanitaire, de rattacher aux ARS les antennes territoriales de SPF : pouvez-vous nous en dire davantage ? Quels ont été vos échanges avec les directeurs d'ARS sur ce point ?

Sur la réserve sanitaire, ensuite, nous avons crain, en 2016, que la fusion des quatre entités préexistant à SPF ne complique le recours à la réserve : la crise sanitaire a confirmé nos craintes. Vous mentionnez un recours à des prestataires extérieurs pour la gestion des stocks et la logistique : savez-vous pour quel coût ?

Madame la directrice de SPF, vous soulignez avec justesse que la gestion des stocks stratégiques n'était pas le point central de la mission confiée à la Cour des comptes. Cependant, quand la crise est là, l'accès à ces stocks est l'une des premières inquiétudes de nos concitoyens, il est donc bien normal que ce soit aussi l'une de nos premières préoccupations. Le dépistage a bien fonctionné, SPF a été réactive, de même que la coopération avec la Cnam est bonne – heureusement, et ce serait un comble de constater le contraire, puisque l'assurance maladie finance l'agence...

Madame la présidente de la sixième chambre, à qui devrait incomber, selon vous, le pilotage stratégique de SPF, dont le rapport dit bien que les missions sont de différentes natures et requièrent plus ou moins de capacité décisionnelle de son conseil d'administration ?

La Cour relève la porosité des champs d'expertise des différentes agences, la timidité du comité d'animation du système d'agences (Casa), ou encore l'infériorité de SPF dans la mobilisation de la recherche, par rapport à l'Anses par exemple. Quelles conclusions faut-il en tirer sur les missions de SPF, voire sur la place de l'agence dans le paysage administratif et institutionnel ? Une nouvelle répartition des missions avec les autres agences est-elle souhaitable ?

Si les comparaisons avec ses homologues étrangères sont difficiles, un ou des modèles étrangers ne se dégagent-ils pas néanmoins des observations de la Cour ?

Le rapport ne s'intéresse pas, me semble-t-il, à la déontologie ni à la gestion des conflits d'intérêts. Or, devant notre mission d'information sur la lutte contre l'obésité, SPF a d'emblée mis l'accent sur cette question, assurant que l'industrie du sucre comme celle du tabac cherchent à orienter des recherches pour instiller le doute sur la dangerosité de leurs produits et à vanter les avantages de l'autorégulation. La Cour s'est-elle penchée sur les moyens par lesquels SPF peut contribuer à assainir l'expertise scientifique ?

Mme Annie Le Houerou. – Elisabeth Doineau, qui ne peut être parmi nous, m'a chargée de vous poser les questions suivantes.

Les dotations de la sécurité sociale à SPF, effectuées au moyen d'arrêtés ministériels, ont été un véhicule privilégié pour les dépenses publiques en réponse à la crise sanitaire, non seulement en 2020, quand la crise a surpris tout le monde, mais aussi les années suivantes. La Cour des comptes semble montrer dans son enquête une certaine compréhension pour le procédé, voire pour celui ayant consisté à reverser une partie significative de ces dotations à l'État au travers de fonds de concours. En quoi ces crédits présentaient-ils une nature différente de ceux qui émanaient de l'État et qui ont donné lieu à de multiples collectifs budgétaires entre 2020 et 2022 ? Pourquoi ne devaient-ils pas relever du principe d'autorisation des dépenses publiques ?

De manière plus générale, vous semble-t-il cohérent que les dotations à SPF proviennent intégralement de la sécurité sociale, et pas du tout de l'État : eu égard aux missions de l'agence, quelle vous paraîtrait la meilleure clé de répartition ? Le changement de l'abondement financier de l'agence s'est-il traduit par des modifications dans la gouvernance de SPF ? Comment se répartissent les rôles entre l'État et la sécurité sociale en matière de gouvernance et de décision ? Ne devrait-il pas y avoir un lien entre financeur et décideur ?

À titre personnel, je m'interroge sur la production de masques en France. Pendant la crise sanitaire, quand on a manqué de masques, des entreprises françaises ont repris de la production, mais elles sont aujourd'hui en difficulté face à l'invasion de masques venus de Chine : dans le renouvellement des stocks stratégiques, est-il possible de donner une préférence nationale aux masques produits en France ? Que peut faire SPF pour que, demain si une nouvelle crise sanitaire apparaît, on puisse encore fabriquer des masques sur notre sol ?

Mme Véronique Hamayon. – Pourquoi la Cour ne formule-t-elle pas de recommandations explicites sur la gestion des stocks stratégiques, sur la gouvernance de SPF, sur son organisation territoriale, sur son niveau de dotation ? Nous avons établi des constats

détaillés, mais pour aller plus loin, il faut mettre en balance l'intérêt de santé publique et la dépense publique qui en résulte, il y a des arbitrages budgétaires, qu'il s'agisse du niveau des stocks ou de la dotation à SPF : ces décisions sont entre les mains de l'État, garant de ce que le niveau des stocks corresponde aux besoins identifiés. Il sera intéressant, à cet égard, de suivre la mission confiée à Cécile Courrèges sur la création d'une Direction de préparation et de gestion des crises.

Sur la gouvernance, la Cour considère que la composition du conseil d'administration de SPF n'appelle pas de modification, mais nous regrettons le positionnement en retrait de ce conseil sur la stratégie.

Sur la territorialisation, nous constatons que les avis des directeurs généraux d'ARS sont partagés sur le rattachement des cellules départementales de SPF aux ARS. Le directeur général de l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes y est certes favorable, mais ses homologues des Pays de la Loire et des Hauts-de-France sont bien plus nuancés. Ce qui compte, c'est que ces cellules régionales soient présentes sur le terrain et en lien avec l'échelon central de SPF – et si c'est bien le cas, comme aujourd'hui, il ne nous paraît pas utile de changer l'organisation sur ce point.

La Cour vous rejoint pour dire que la crise sanitaire a confirmé les craintes que l'on pouvait avoir sur la réserve sanitaire – le cadre d'emploi, les rémunérations, l'organisation, tout de la réserve sanitaire est à revoir entièrement. La Cour recommande aux pouvoirs publics une remise à plat de cet outil utile face à la crise, mais qui a montré toutes ses limites dans son organisation actuelle.

Le recours de SPF à des prestataires extérieurs pour la gestion des stocks a représenté 7 millions d'euros, le marché le plus important concerne les prestations d'appui opérationnel, pour 3,4 millions d'euros. Ce recours n'était pas au cœur de notre mission. Le Sénat a publié un rapport sur la question, et la Cour des comptes va se pencher prochainement sur le sujet.

Le pilotage stratégique de SPF est formellement aux mains de son conseil d'administration, mais c'est le ministère de la santé qui porte le pilotage de l'agence. Il faut donc une bonne coordination entre les instances de SPF et le ministère. Sur la gouvernance de la politique de santé, le comité d'animation du système d'agences contribue peu, je l'ai dit, à l'élaboration de la politique nationale de santé et aux priorités de la prévention et de la promotion de la santé, mais la Cour n'a pas identifié de problématique particulière de périmètre de compétences entre les agences.

La création de SPF a été inspirée par les agences qui existent en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada, mais il est difficile d'aller loin dans la comparaison tant les compétences sont différentes et parce que nous n'avons pas accès à la comptabilité analytique de ces agences. Cependant, nous constatons que les activités de recherche sont intégrées aux agences en Allemagne et aux États-Unis, et nous pensons que SPF doit conserver des liens forts avec la recherche.

La déontologie n'a effectivement pas fait l'objet d'investigation, elle a été examinée dans un rapport de 2016, nous y reviendrons probablement bientôt.

La Cour ne voit pas d'incohérence ni de difficulté particulière au fait que l'assurance maladie soit le financeur unique de l'agence. Nous n'avons pas non plus proposé

que la gouvernance de l'agence en soit modifiée, ce schéma fonctionne dans d'autres cas, par exemple pour l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Il n'y a pas de problème à découpler le financeur et le décideur. C'est ce qui se passe par exemple aussi avec les hôpitaux, qui sont financés par l'assurance maladie mais qui relèvent de la politique hospitalière définie par l'État.

Mme Marie-Anne Jacquet. – Le renouvellement des stocks et les achats de masques se font de manière continue ; nous venons de lancer un appel d'offres pour 200 millions de masques avec l'objectif d'avoir plusieurs fournisseurs, en proximité, dans le respect de la commande publique ; nous appliquons un critère prix de 20 % seulement, et des clauses de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE), nous avons fait un *sourcing* approfondi auprès des entreprises.

Les cellules régionales de SPF représentent l'agence dans les territoires, elles sont le garant d'une agence forte et de l'unité de surveillance. Parce qu'elles font partie de l'agence, elles suivent partout la même méthode de référence – on ne pourrait pas accepter un calcul différent selon les territoires, l'unité est une garantie de la méthode scientifique de la surveillance. Cela n'empêche nullement les cellules régionales d'apporter un éclairage territorial, comme les ARS en demandent.

Enfin, SPF a recouru à des prestataires extérieurs uniquement pour de la logistique opérationnelle, en particulier pour redéployer un réseau – nous avons dû ouvrir en urgence 23 plateformes, alors que notre équipe dédiée ne comptait que 10 personnes. Ce dont il faut bien se rendre compte, c'est que la crise sanitaire a représenté un changement d'échelle tout à fait inédit.

M. Alain Milon. – Merci pour ce rapport, il reflète ce que nous pensions confusément sur le fonctionnement de SPF depuis quelques mois. Nous savons que SPF a été créé par Marisol Touraine pour des raisons budgétaires et nous avons dit alors nos craintes pour l'avenir. Or qu'est-ce qui s'est passé pour la gestion de crise ? La crise du H1N1 a été gérée par l'InVS et l'Eprus de manière admirable, au point que la ministre de la santé de l'époque a été critiquée pour avoir trop dépensé en prévention ; et face au Covid-19, c'est tout le contraire, pour des raisons qui ne concernent pas les personnes, mais l'organisation elle-même. N'avez-vous pas le sentiment que SPF est un mastodonte, un gros « machin » qui n'arrivera pas à être efficace comme l'étaient les agences qu'elle a absorbées, et que personnellement je regrette ?

M. René-Paul Savary. – A-t-on véritablement tiré les enseignements de la crise sanitaire ? Sommes-nous certains que nous ne referions pas les mêmes erreurs face à la crise ? On fait appel à des prestataires pour la logistique, pourquoi pas, mais maintenant que l'on connaît les circuits, cela ne paraît pas nécessaire si une nouvelle crise survenait. Ce qui a été efficace et ce qui compte dans la crise, c'est d'avoir une organisation territorialisée qui permet de gagner du temps : il faut une sorte de cellule de crise, avec le préfet de département aux commandes. Avez-vous configuré une gestion de crise à activer dans les 24 heures ? S'il y avait un accident nucléaire, comment seraient distribués les comprimés d'iode ? À Vitry-le-François, l'ex-Eprus avait la gestion d'un stock de masques, ils sont apparus périmés mais on nous a dit ensuite qu'ils pouvaient quand même servir pour aider les acteurs de deuxième rang : comment tenez-vous compte de ce genre de choses dans la gestion des stocks ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous n'oublions pas qu'en France, 218 000 doses de vaccin AstraZeneca ont été jetées parce qu'on avait laissé passer leur date de péremption :

cela ressemble bien à du gâchis. Pauline Londeix, fondatrice de l’Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament, souligne qu’un tiers de la population mondiale n’a reçu aucune dose de vaccin, parce que les pays riches ont accaparé les doses par peur de manquer, qu’ils ont donc constitué des stocks pour en jeter ensuite une partie... Que faites-vous pour que de telles erreurs ne se reproduisent pas dans la gestion des stocks ?

Mme Véronique Hamayon. – L’agence SPF est-elle un « gros machin » ? Je ne crois pas qu’une grande agence ne puisse pas être efficace, voyez ce qui se passe en Grande-Bretagne ou en Allemagne, avec des agences plus grandes encore, et nettement. Dans la comparaison entre les crises face au H1N1 et à la Covid-19, ce qu’il faut prendre en compte, c’est surtout la situation sanitaire elle-même, l’échelle n’est pas la même.

Mme Marie-Anne Jacquet. – Effectivement, cette pandémie a été d’une ampleur inégalée dans un passé proche, la question posée est celle de la taille critique qui est nécessaire pour faire face, cela suppose des renforts dans la durée – des hommes et des femmes qui se sont engagés sans discontinuer pendant deux ans, il faut des forces vives et une forte mutualisation pour faire face, ce qui est plus difficile lorsque l’organisation est morcelée. L’agence peut vous paraître un « mastodonte », mais que dire alors de ses homologues étrangères, certaines sont bien plus importantes...

S’agissant de la logistique et de l’organisation territoriale, SPF est organisée pour mettre en place une gestion de crise en 24 heures, dans un écosystème pilotée par le ministère de la santé, nous sommes alors en lien toutes les heures avec le centre de crise. Nous avons un stock d’iode en cas d’accident nucléaire, le plan iode est interministériel et piloté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, les doses d’iode sont mobilisables par le préfet.

La question des masques périmés a été largement débattue en 2020. SPF a agi alors sur instruction du ministère de la santé : des masques étaient périmés mais sans date de péremption, nous avons fait des tests montrant qu’ils étaient imparfaits, mais, face à la pénurie, le ministère a demandé à SPF de les tester de nouveau pour les distribuer non pas aux soignants, mais à des publics moins exposés, ce que nous avons fait – je le redis : à la demande du ministère.

Des doses de vaccin ont été jetées, SPF avait passé commande sur instruction et pilotage du ministère, les décisions avaient été prises dans un contexte de forte incertitude face à l’évolution de l’épidémie – ce qui était aussi le cas pour les autres États.

M. René-Paul Savary. – Il reste qu’on ne peut toujours pas géo-localiser les personnes pour les prévenir en cas de crise imminente, donc on ne peut pas les prévenir concrètement face au danger. Il faut modifier la loi, nous l’avons proposé mais nous n’avons pas été suivis – concrètement, nous ne sommes donc pas prêts, ce qui me fait dire que nous n’avons pas tiré toutes les conséquences de la crise sanitaire.

Mme Marie-Anne Jacquet. – Des travaux sont menés en ce sens notamment par le ministère de l’intérieur, pour une information de la population en temps réel.

Mme Chantal Deseyne, président. – Merci pour toutes ces précisions.

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

Mardi 13 décembre 2022

- Présidence de M. Philippe Mouiller, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements de séance

M. Philippe Mouiller, président. – Il nous appartient aujourd'hui d'examiner les amendements de séance déposés sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE), dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

Les commissions saisies pour avis se sont réunies pour procéder à l'examen des amendements sur les articles qui leur ont été délégués au fond. Je vous propose d'entériner les avis et irrecevabilités proposés par la commission des affaires économiques, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, par la commission des finances et par la commission des lois sur les articles dont l'examen leur a été délégué par notre commission.

Les amendements n^{os} 3 rectifié, 4 rectifié, 5 rectifié, 8 rectifié, 9 rectifié, 10 rectifié, 14 rectifié, 15 rectifié, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 41, 42, 45 rectifié et 75 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 20

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 84 vise à corriger une erreur rédactionnelle.

L'amendement n° 84 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 12

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* tend à prendre en compte la dimension territoriale de l'accessibilité, notamment pour les terminaux en libre-service tels que les guichets automatiques de banque. Avis favorable.

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

Article 15

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 67 vise à supprimer l'article 15, qui permet le maintien de la période d'essai de huit mois pour les cadres, sur le

fondement d'un accord de branche étendu. La suppression de l'article reviendrait à éliminer des dispositions protectrices tant pour les employeurs que pour les salariés : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.

Article 20

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les quatre amendements de M. Sautarel, déjà déposés au stade de la commission, tendent à revenir sur le monopole des pharmaciens pour la distribution de certains produits. Je considère que les modifications proposées, soutenant un monopole hospitalier, ne sont pas souhaitables. : avis défavorable à ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16, 19, 17 et 18.

Article 23

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 44 rectifié prévoit une consultation des opérateurs par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) lorsque cette dernière confère un caractère indispensable à un dispositif médical ou lorsqu'elle prend des mesures visant à prévenir une rupture. L'intérêt d'une telle consultation me semble évident pour mesurer tant le risque de rupture que ses conséquences sur l'accès aux soins : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 44 rectifié.

M. Philippe Mouiller, président. – J'informe la commission que les articles 20, 23 et 24 seront appelés en priorité lors de l'examen du texte en séance publique, prévu à 14 h 30.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 20 Régime des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales			
Mme GRUNY	84	Correction rédactionnelle	Adopté

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 Définition des autorités d'enregistrement et de surveillance du produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle			
Mme APOURCEAU-POLY	68	Suppression de l'article	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 2			
Le Gouvernement	49	Alignement du fonctionnement et du régime fiscal et social du PEPP sur le PER individuel	Favorable
Article 5 Mesures nationales d'adaptation au régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués mis en place par le règlement (UE) 2022/858 du 30 mai 2022			
Mme APOURCEAU-POLY	70	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	48	Adaptation du cadre national au régime pilote pour inclure les titres nominatifs	Favorable
Le Gouvernement	47	Agrément des infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués	Favorable
Article additionnel après l'article 5			
M. MAUREY	62	Fermeture de la procédure d'enregistrement pour les prestataires de services sur actifs numériques et obligation de demander un agrément, au plus tard au 1 ^{er} octobre 2023	Favorable
Article 7 Habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnance la directive relative à la communication d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés			
M. MAUREY	63	Suppression de l'habilitation à transposer par ordonnance la directive (UE) 2021/2101 relative au <i>reporting</i> fiscal public des multinationales	Favorable
Mme APOURCEAU-POLY	71	Suppression de l'habilitation à transposer par ordonnance la directive sur le <i>reporting</i> fiscal public des multinationales	Favorable
Article 8 Habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnance la directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et à apporter divers aménagements en matière d'obligations environnementales, sociales et de gouvernance des entreprises			
M. MARIE	2	Suppression de l'article	Demande de retrait
Mme BERTHET	28 rect.	Suppression de l'article	Demande de retrait
M. FERNIQUE	56	Suppression de l'article	Demande de retrait
Mme APOURCEAU-POLY	72	Suppression de l'article	Demande de retrait

Mme BERTHET	29 rect.	Précisions sur la transposition de la directive CSRD	Demande de retrait
Le Gouvernement	66	Retour à l'habilitation à transposer par ordonnance la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises proposée initialement par le Gouvernement	Défavorable
Le Gouvernement	81	Homogénéisation des règles de seuil entre les différents dispositifs fixant des obligations aux entreprises en matière d'enjeux sociaux, environnementaux et de gouvernance (ESG).	Favorable
Article 11			
Création d'un mécanisme de régularisation pour les opérateurs économiques sujets à une exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession à la suite d'une infraction pénale			
Mme APOURCEAU-POLY	73	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	59	Suppression du principe de l'évaluation des mesures de régularisation prises par les opérateurs économiques sanctionnés pour des peines d'exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession.	Défavorable
Article additionnel après l'article 11			
M. BARGETON	45	Cession des droits des auteurs	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 12			
Habilitation du Gouvernement relative à la transposition de la directive 2019/882 du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services			
Mme PUISSAT	1 rect. <i>ter</i>	Prise en compte de la dimension territoriale de l'accessibilité.	Favorable
Article additionnel après l'article 13			
Mme HAVET	78	Modalités de recours au financement participatif obligatoire par les collectivités territoriales	Avis du Gouvernement
Article 15			
Adaptation du code du travail à la directive 2019/1152 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne			
Mme APOURCEAU-POLY	67	Suppression de l'article	Défavorable
Article 18			
Application aux praticiens hospitaliers du code général de la fonction publique			
M. MARIE	79	Amendement légistique	Favorable
Article 20			
Régime des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales			
M. SAUTAREL	16 rect.	Détermination des aliments relevant du monopole des pharmaciens	Défavorable

M. SAUTAREL	19 rect.	Exclusion des pharmacies d'officine du champ des distributeurs autorisés pour les DADFMS	Défavorable
M. SAUTAREL	17 rect.	Suppression de la transition relative à la dispensation des DADFMS répondant aux besoins nutritionnels particuliers de personnes atteintes de maladies héréditaires du métabolisme	Défavorable
M. SAUTAREL	18 rect.	Suppression de la transition relative à la dispensation en PUI	Défavorable
Article 23 Ratification des ordonnances n° 2022-582 du 20 avril 2022 et n° 2022-1086 du 29 juillet 2022 et désignation de l'autorité administrative chargée de prononcer des sanctions financières dans le cadre de la surveillance du marché des dispositifs médicaux, des dispositifs médicaux de diagnostic <i>in vitro</i>, de leurs accessoires et des produits de l'annexe XVI du règlement (UE) 2017/745			
Mme IMBERT	44 rect.	Consultation des opérateurs concernés préalable à la qualification par l'ANSM d'un dispositif médical indispensable ou à l'adoption de mesures visant à prévenir une rupture	Favorable
Article 26 Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) pour les véhicules de transport (marchandises et personnes)			
Mme PRÉVILLE	21	Abaissement du tonnage des véhicules soumis à péage de 3,5 à 2,5 tonnes	Défavorable
Le Gouvernement	61	Suppression de la possibilité de modulation horaire des péages	Défavorable
M. FERNIQUE	53 rect.	Application d'une redevance de congestion sur les tronçons routiers régulièrement saturés	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	22 rect.	Possibilité d'accroissement du montant total des recettes de l'exploitant	Demande de retrait
M. FERNIQUE	54 rect.	Possibilité de soumettre les véhicules à une majoration sur la redevance d'infrastructure	Demande de retrait
Le Gouvernement	60	Suppression de la date d'entrée en vigueur de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic	Défavorable
M. FERNIQUE	52	Avancer de 2026 à 2024 la date d'entrée en vigueur de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic	Défavorable
Article additionnel après l'article 26			
M. SAUTAREL	14	Mise en cohérence des pouvoirs d'enquête et des pouvoirs de sanction de l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	10	Procédures mises en œuvre par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur aéroportuaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

M. SAUTAREL	6 rect.	Droit d'accès de l'Autorité de régulation des transports aux informations détenues par les percepteurs de péages, les prestataires du service européen de télépéage et toute personne dont l'activité est liée à la prestation de service européen de télépéage	Avis du Gouvernement
M. LEFÈVRE	34 rect.	Droit d'accès de l'Autorité de régulation des transports aux informations détenues par les percepteurs de péages, les prestataires du service européen de télépéage et toute personne dont l'activité est liée à la prestation de service européen de télépéage	Avis du Gouvernement
M. SAUTAREL	9	Transmission d'informations par les exploitants d'aérodromes à l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel après l'article 26 bis			
M. LEFÈVRE	31	Annexion au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État d'une programmation pluriannuelle des investissements de SNCF Réseau	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel après l'article 27			
Mme PRÉVILLE	27	Procédures mises en œuvre par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur aéroportuaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LEFÈVRE	37	Procédures mises en œuvre par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur aéroportuaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PRÉVILLE	23	Annexion au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État d'une programmation pluriannuelle des investissements de SNCF Réseau	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LEFÈVRE	32	Extension du pouvoir réglementaire de l'Autorité de régulation des transports aux conditions tarifaires d'accès au réseau ferroviaire et à la qualité de service	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PRÉVILLE	24	Supprimer l'homologation ministérielle sur les décisions adoptées par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur ferroviaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LEFÈVRE	33	Supprimer l'homologation ministérielle sur les décisions adoptées par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur ferroviaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	8	Permettre à l'Autorité de régulation des transports de rendre des avis sur les textes réglementaires relatifs à la régulation des aéroports	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PRÉVILLE	25	Permettre à l'Autorité de régulation des transports de rendre des avis sur les textes réglementaires relatifs à la régulation des aéroports	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

M. LEFÈVRE	35	Permettre à l’Autorité de régulation des transports de rendre des avis sur les textes réglementaires relatifs à la régulation des aéroports	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution
Mme PRÉVILLE	26	Transmission d’informations par les exploitants d’aérodromes à l’Autorité de régulation des transports	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution
M. LEFÈVRE	36	Transmission d’informations par les exploitants d’aérodromes à l’Autorité de régulation des transports	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution
Article 28 Application du règlement du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires			
Le Gouvernement	77	Élargissement du droit à l’information des voyageurs ferroviaires et définition par décret des modalités d’assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite pour les services urbains et suburbains de transport ferroviaire	Favorable
Mme GUIDEZ	30 rect. <i>ter</i>	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
Mme PRÉVILLE	46 rect.	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
Mme Mélanie VOGEL	57 rect.	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
M. MOUILLER	43 rect. <i>bis</i>	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
Mme APOURCEAU-POLY	74	Suppression du report à 2025 de l’entrée en vigueur de certaines obligations en matière d’indemnisation, de remboursement et d’assistance s’appliquant aux billets directs pour les services ferroviaires régionaux	Défavorable
M. FERNIQUE	55	Extension de l’obligation pour les autorités organisatrices de mobilité régionales et Île-de-France Mobilités, de définir un nombre adéquat d’emplacements pour bicyclettes dans les matériels roulants neufs	Sagesse
Article additionnel après l’article 28			
M. LEFÈVRE	41	Mise en cohérence des pouvoirs d’enquête et des pouvoirs de sanction de l’Autorité de régulation des transports	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	15	Publicité des séances de la commission des sanctions de l’Autorité de régulation des transports	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	4	Extension du pouvoir réglementaire de l’Autorité de régulation des transports aux conditions tarifaires d’accès au réseau ferroviaire et à la qualité de service	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	5	Supprimer l’homologation ministérielle sur les décisions adoptées par l’Autorité de régulation des transports dans le secteur ferroviaire	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution

Article additionnel après l'article 29			
M. LEFÈVRE	42	Publicité des séances de la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAUTAREL	3	Annexion au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État d'une programmation pluriannuelle des investissements de SNCF Réseau	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 30			
Clarification du cadre juridique applicable aux régions et à FranceAgriMer en tant qu'autorités de gestion des aides à l'installation et des dépenses d'interventions de marché de la PAC			
M. DUPLOMB	50	Amendement de coordination avec la rédaction de l'article L. 330-1 du code rural issue de la loi assurance-récolte	Favorable
Le Gouvernement	76	Suppression de la condition minimale de capacité professionnelle pour bénéficier des aides à l'installation des jeunes agriculteurs et coordination pour Saint-Pierre-et-Miquelon	Défavorable
M. LABBÉ	58	Suppression de la condition minimale de capacité professionnelle pour bénéficier des aides à l'installation des jeunes agriculteurs	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	69	Suppression de la condition minimale de capacité professionnelle pour bénéficier des aides à l'installation des jeunes agriculteurs	Défavorable
Le Gouvernement	64	Délégation de signature des préfets de région aux services instructeurs des conseils régionaux pour la fin de la programmation 2014-2022 de la PAC	Favorable
Le Gouvernement	75	Inclusion de l'inspection du travail dans le champ des autorités administratives pouvant échanger des informations recueillies dans le cadre de contrôles relatifs aux produits de l'agriculture	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Le Gouvernement	65	Amendement rédactionnel	Favorable

La réunion est close à 14 h 10.

Mercredi 14 décembre 2022

- Présidence de M. Philippe Mouiller, vice-président -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Audition de M. François Toujas, président de l'Établissement français du sang

M. Philippe Mouiller, président. – Nous entendons ce matin M. François Toujas, président de l'Établissement français du sang (EFS). J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Notre commission vous a sollicité, monsieur le président, à la suite du dépôt et de la discussion de nombreux amendements relatifs à l'EFS au projet de loi de financement de la sécurité sociale, puis au projet de loi de finances. Ces amendements témoignaient de l'inquiétude de nos collègues sur le modèle français du sang et de leurs interrogations sur l'évolution de l'établissement, qui se traduisaient notamment par des demandes de rapports.

Nous avons, dans un premier temps, pensé à demander une enquête à la Cour des comptes, comme le code des juridictions financières nous le permet. Mais la Cour a publié en 2019 une insertion au rapport public annuel intitulée « La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation », laquelle dresse un constat sévère et préconise des transformations profondes, tout en relevant les fragilités du modèle.

Nous avons donc souhaité vous entendre ce matin afin que nos collègues puissent trouver des réponses à leurs questions posées au cours de cet automne budgétaire.

M. François Toujas, président de l'Établissement français du sang. – Depuis ma dernière audition au Sénat, le 28 juillet 2020, liée au renouvellement de mes fonctions au sein du conseil d'administration de l'EFS, le modèle économique de ce dernier s'est fortement dégradé.

Depuis sa création il y a vingt-trois ans, l'EFS a engagé des réformes structurelles et a su se transformer, se moderniser. Il traverse aujourd'hui une crise économique et sociale sans précédent. La poursuite des réformes de l'établissement est essentielle pour pérenniser le modèle éthique, mais elle ne pourra avoir lieu sans investissements humains et financiers supplémentaires.

L'EFS est confronté à sept enjeux majeurs.

Premier enjeu : retrouver des capacités opérationnelles satisfaisantes et adaptées au nouveau contexte, pour déployer une offre agile et garantir la continuité du service de collecte et de délivrance de produits sanguins dans les hôpitaux. L'élément clé sera l'amélioration de l'attractivité des emplois offerts par l'établissement et de la qualité de vie au travail, ainsi que la redéfinition des parcours professionnels. Ce matin, nos stocks étaient de 81 300 poches de sang, un niveau dangereux ; il faudrait disposer, pour assurer la qualité du service sur l'ensemble du territoire, de 90 000 à 100 000 poches. Comme d'autres structures de la santé, l'EFS subit toujours les effets de la crise du covid, en termes de mobilisation des donneurs et d'absentéisme des personnels.

Deuxième enjeu : participer au renforcement de la filière française du fractionnement *via* une augmentation sensible des volumes de plasma collectés. La revalorisation à hauteur de 10 % des tarifs de cession au Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) du plasma collecté, au 1^{er} janvier 2023, est une bonne nouvelle et doit se poursuivre pour approcher le niveau des coûts mondiaux. Le prix du litre de plasma cédé au LFB est en France de 120 euros, contre une moyenne européenne de 170 euros, et un prix moyen de 200 dollars aux États-Unis.

Troisième enjeu : répondre toujours mieux aux besoins des patients dotés d'un phénotype dit « d'intérêt », c'est-à-dire d'un groupe sanguin rare. En effet, la répartition des groupes sanguins varie en fonction de l'origine des populations, et nombre de nos compatriotes d'ancestralité africaine présentent des caractéristiques sanguines spécifiques – ils sont ainsi plus nombreux à souffrir de maladies du sang, comme la drépanocytose, qui ne

sont soignées que par transfusions. Il est donc important que la population des donneurs ressemble à celle des malades. L'autosuffisance quantitative – disposer de suffisamment de produits sanguins – doit se doubler d'une autosuffisance qualitative, laquelle est un enjeu social, éthique et de santé publique prioritaire.

Quatrième enjeu : participer au développement des thérapies d'avenir, notamment par la mise au point de biothérapies, avec une offre de bioproduction dans les secteurs de l'immunologie et de la médecine régénératrice permettant de préparer les médicaments de demain, et d'assurer notre souveraineté sanitaire.

Cinquième enjeu : poursuivre la transformation de l'EFS, établissement public qui dépend de financements publics, dans le sens d'une plus grande efficacité, en particulier numérique.

Sixième enjeu : renforcer la démocratie sanitaire. Dans les instances de gouvernance de l'EFS siègent d'ores et déjà des représentants des donneurs et des patients. Nous devons réfléchir à les associer davantage, comme ce fut le cas lors de la crise sanitaire.

Septième enjeu : promouvoir le modèle éthique français – né d'une crise de santé publique majeure, celle du sang contaminé – en encourageant l'engagement citoyen. J'ai ainsi été frappé, au lendemain des attentats en France, par le nombre de jeunes donneurs.

Je tiendrai un langage de vérité : la situation de l'établissement est difficile, ce qui réinterroge la totalité de nos activités. Comment garantir la continuité de l'activité, qui est un élément essentiel de la sécurité sanitaire ? Chaque jour, en effet, 10 000 produits sanguins doivent être collectés et distribués aux malades. Notre filière de plasma pour fractionnement et nos activités de bioproduction, actuellement déficitaires, risquent-elles de pâtir d'un manque de financements ?

Si l'EFS devait connaître une situation déséquilibrée, toute une partie de notre souveraineté sanitaire serait remise en cause. Nous recherchons donc, avec nos tutelles, des solutions permettant de garantir la sécurité sanitaire et, ce faisant, la sécurité publique.

Nous venons de sortir d'un conflit social important. Celui-ci avait débuté lors de la période de pandémie, durant laquelle l'ensemble des collaboratrices et des collaborateurs de l'établissement ont fait preuve d'un engagement continu, en portant haut et fièrement les valeurs du service public.

La présence quotidienne de l'EFS sur les territoires est le résultat d'une relation forte avec les associations de donneurs, la Fédération française pour le don de sang bénévole (FFDSB) et les bénévoles qui nous aident, sans lesquels rien ne serait possible. Par ailleurs, les exigences légitimes des associations de patients sont fondamentales pour nous projeter dans l'avenir. Nous avons pu mesurer durant la crise sanitaire à quel point notre relation avec les collectivités locales, notamment les communes, était forte. Les mairies nous aident, par exemple, en mettant à notre disposition des salles. L'EFS est un service public qui exerce ses activités dans les territoires.

Cet établissement, indispensable pour notre système de santé, n'est pas le seul du secteur à connaître des difficultés depuis la crise épidémique. Pour autant, durant celle-ci, on n'a jamais manqué de produits sanguins : malgré les difficultés, nous avons assuré la mission que nous ont assignée les pouvoirs publics.

Le modèle économique de l'EFS est confronté à plusieurs facteurs qui mettent en péril son équilibre, voire sa continuité. Le premier d'entre eux est l'absence de revalorisation tarifaire sur le niveau de cession des produits sanguins entre 2015 et 2021. Les recettes de l'établissement ont diminué, précisément parce qu'il est financé par la vente de ces produits aux hôpitaux, lesquels en ont d'ailleurs moins consommé au cours des dernières semaines. Cette baisse a un impact défavorable sur le chiffre d'affaires de l'établissement, alors que c'est grâce à la cession de produits sanguins qu'il finance des activités déficitaires, comme la bioproduction et la recherche.

L'activité de cession de plasma pour fractionnement est structurellement déficitaire. Il convient donc d'améliorer les capacités de collecte du LFB, à l'heure où va s'ouvrir son usine d'Arras, et d'augmenter les tarifs de cession du plasma.

L'EFS rencontre trois problèmes particuliers.

Tout d'abord, il doit faire face à des difficultés de recrutement et au manque d'attractivité de ses métiers. Ses personnels n'ont pas pu bénéficier de la totalité des revalorisations prévues dans le Ségur de la santé, ce qui a provoqué le récent conflit social. Le ministre de la santé a cependant décidé d'une augmentation de 3,5 % des salaires, en conformité avec les hausses de rémunération dans les fonctions publiques et au sein de la sécurité sociale. Nous avons cependant besoin de financements pour réorganiser nos classifications – ce que l'on a appelé, pour l'hôpital, le Ségur II –, car il est difficile non seulement de recruter mais aussi de fidéliser les personnels. D'autant qu'une grande partie des réformes que nous avons faites, notamment pour la collecte, étaient liées à la revalorisation du rôle des infirmières et des infirmiers lors de la téléassistance médicale ou de l'entretien préalable au don.

Ensuite, l'ESF souffre d'une baisse de sa productivité. En effet, si une infirmière manque dans une équipe parce qu'elle est malade, c'est l'ensemble de la collecte qui n'a pas lieu. Du 1^{er} janvier à la fin novembre 2022, plus de 1 600 collectes ont été supprimées, ce qui représente 160 000 produits sanguins non collectés.

Enfin, l'inflation actuelle aura des conséquences négatives sur nos comptes. Trois chiffres sont à retenir : les revalorisations salariales nous coûteront 30 millions d'euros, la baisse d'activité 30 millions, et le choc inflationniste encore 30 millions, ce qui fait un total de 90 millions d'euros. Nous travaillons donc avec l'ensemble de nos tutelles pour présenter un budget permettant de poursuivre notre activité. Je suis optimiste. Il y aura sans doute des économies à trouver, mais on ne pourra pas répondre à tous ces enjeux budgétaires sans ressources supplémentaires.

L'EFS est un bel établissement, qui représente l'excellence de l'éthique française, alliant efficacité et refus de la marchandisation du corps humain. Nous devons améliorer notre activité. Les questions de revalorisation, de classification et de conciliation entre vie privée et vie professionnelle doivent trouver des réponses.

La véritable vie de l'EFS se déroule dans les territoires, là où ont lieu les collectes et les diverses mobilisations. Nous avons besoin d'être aidés pour nous projeter dans l'avenir.

Mme Corinne Imbert. – Quel bilan dressez-vous de l'évolution des points de collecte sur le territoire ? Avez-vous renoncé à certains de ces points, faute d'équipes complètes de collecte ?

Sur l'aspect financier, vous dites que les pouvoirs publics ne pourront pas laisser tomber l'ESF, dont le modèle éthique est un motif de fierté. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'évolution des subventions publiques, notamment sur la contribution de l'assurance maladie prévue pour compenser l'évolution du régime fiscal sur les produits sanguins ? Quelles sont les relations financières entre l'EFS et les hôpitaux, et quel est le niveau de dette de ces derniers à son égard ?

Où en est la révision des textes européens relatifs à la filière du sang ? Quelles positions défendent les différents États membres sur ce point ? Le Brexit a-t-il modifié les rapports de force sur ces questions ? Faut-il s'inquiéter, du fait de la négociation en cours, pour le modèle éthique de don « à la française » ?

Les groupes sanguins rares sont plus nombreux dans les populations d'origine africaine et caribéenne. Comment l'EFS promeut-il le don du sang dans les territoires ultramarins, là où les dons, rapportés à la population, sont moitié moindres qu'en métropole ? De quel type de soutien auriez-vous besoin pour augmenter l'impact de votre communication à cette fin ?

L'équipe de recherche de l'EFS de Besançon développe une thérapie innovante, *CAR-T-cells*, pour le traitement de la leucémie. L'établissement travaille-t-il sur d'autres formes d'immunothérapie ? Peut-il mener à bien de tels chantiers en l'état actuel de son modèle de financement ?

M. François Toujas. – Pour ce qui concerne les points de collecte, il faut rappeler les conséquences de la crise épidémique sur le niveau d'absentéisme, qui est de deux à trois points au-delà de ce taux avant la crise, en 2019. Nous avons engagé, dans un souci d'efficacité, une réorganisation de la collecte sous forme d'une concentration : nous sommes passés d'environ 40 000 collectes mobiles à 29 000. Il faut accompagner cette mesure dans les territoires ruraux car, s'il n'y a plus de collecte localement, il n'y aura plus d'associations pour le don du sang. Des associations ont ainsi mené des actions cantonales.

Sur la question du financement, nous avons dû nous mettre en conformité avec le droit européen. Lors de la création de l'ESF, son régime de TVA n'y était pas conforme, ce qui a été découvert un peu tardivement. La disparition de ce régime représente une perte de 80 millions d'euros. L'État a donc pris l'engagement de nous redonner 40 millions sous forme d'avantages fiscaux. Il nous a aussi demandé de réaliser 40 millions d'euros d'économies ; pour nous y aider, il a été décidé d'attribuer à l'EFS une subvention de l'assurance maladie, dégressive annuellement. Pour 2022, le total des subventions attribué l'EFS est de 21 millions d'euros, contre 33,5 millions d'euros en 2021.

Le chiffre d'affaires de l'établissement s'élève à 1 milliard d'euros, dont 54 % sont consacrés aux charges salariales – l'EFS compte 10 000 salariés –, la somme restante, autour de 350 millions d'euros, servant aux achats de machines. Le financement de l'établissement provient, à hauteur de 80 %, de la cession aux hôpitaux de produits sanguins, dont le prix est fixé par arrêté. Il n'y a donc pas de marché du sang, mais un monopole : l'EFS n'a pas de concurrent, et c'est heureux.

Le tarif de cession des produits sanguins, fixé règlementairement, représente une charge pour les hôpitaux. Le financement de l'EFS apparaît donc assez peu dans les lois de financement de la sécurité sociale, mais relève plutôt de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) hospitalier.

L'EFS collecte deux types de produits : d'une part, des produits sanguins labiles (PSL) – globules rouges, plaquettes, plasma thérapeutique – qui sont livrés aux services hospitaliers pour la prise en charge des malades ; d'autre part, du plasma pour fractionnement, dont la totalité est livrée au LFB et qui sert à fabriquer les médicaments dérivés du plasma, lesquels sont produits par des firmes pharmaceutiques. Le tarif auquel nous cédon ce plasma est un prix administratif, très inférieur au cours mondial.

Les relations entre l'EFS et les hôpitaux sont très bonnes, et les équipes cliniques demandent notamment à nos équipes de faire du conseil transfusionnel. Il est vrai que certains établissements hospitaliers nous doivent de l'argent : cette dette s'élève à environ 13 millions d'euros.

Le prochain texte européen relatif à la filière du sang devrait être un règlement. À cet égard, le ministère a pris une position, mais plusieurs éléments sont d'ores et déjà rassurants : le règlement rappellera le principe de non-marchandisation du corps humain et visera à favoriser le don éthique. Ce modèle français du don éthique, il faut non seulement le défendre mais aussi le promouvoir, comme nous le faisons, par exemple, en aidant les Libanais à l'établir dans leur pays. Car ce n'est pas à un malade d'aller chercher du sang, mais à la collectivité de le lui fournir.

Toujours sur le plan européen, je rappelle que l'association *European Blood Alliance* (EBA) avait été créée par des transfuseurs publics néerlandais, finlandais, français et anglais. Depuis le Brexit, nous voyons beaucoup moins nos collègues anglais, dont nous étions pourtant très proches...

Vous avez parlé des « sangs rares ». Il existe 360 systèmes de groupes sanguins, dont la répartition est différente selon l'origine des populations. Par exemple, il y a beaucoup plus de « O positif » en Afrique qu'en Europe. La population des donneurs doit ressembler à celle des malades. Je prendrai l'exemple de la drépanocytose, première maladie génétique à toucher plus de 10 000 personnes. Les drépanocytaires ont une espérance de vie comparable à celle des personnes ne souffrant pas de cette maladie, mais à condition de recevoir au cours de leur vie 300 à 400 transfusions d'un sang qui corresponde au leur. Pour promouvoir le don du sang auprès des populations ultramarines, entre autres, nous échangeons avec les associations – y compris musicales – issues de ces communautés ; nous demandons aux mairies s'il y a dans la commune une association antillaise ou comorienne. Et, pour la deuxième année consécutive, nous avons organisé en novembre une semaine de sensibilisation aux sangs rares. La collecte de sang dans les territoires d'outre-mer est un enjeu majeur de santé publique.

L'EFS travaille sur l'immunothérapie mais aussi sur la médecine régénérative à partir de cellules souches, une recherche fondamentale pour la médecine de demain, qui coûte 20 millions d'euros. Sans financements, il sera difficile de continuer.

Mme Laurence Cohen. – Comme nombre de mes collègues, je suis intervenue pour soutenir l'EFS, *via* des courriers au ministère de la santé, des questions écrites, des amendements. Mon groupe avait ainsi proposé dans le cadre du projet de loi de finances d'augmenter le budget de l'établissement de 200 000 euros, mais cet amendement n'a pas été retenu. Cette somme était bien modeste au regard de sa dette : 58 millions d'euros en 2021, auxquels il faut ajouter 11 millions en 2022, soit un total de 69 millions d'euros.

Vos communiqués et les propos des personnels se font l'écho d'une souffrance au travail du fait d'un manque d'effectifs et d'un défaut de reconnaissance de ces métiers. Les

personnels de l'EFS n'ont pas bénéficié de la totalité des mesures de revalorisation prévues dans le Ségur de la santé. Pourquoi un tel traitement différencié, d'autant que l'augmentation de salaire qui vient d'être accordée est insuffisante ? Cela pose un problème d'attractivité de ces professions. Quelle est votre stratégie à cet égard ?

Les réserves de produits sanguins sont insuffisantes, pour partie du fait de la crise sanitaire. Mais le problème n'est-il pas plus ancien, et lié au fléchissement des dons ? Quelles politiques mener pour encourager les populations à donner leur sang ?

Le circuit de financement de l'EFS, qui est un établissement public, est paradoxal. Le tarif de cession des produits sanguins est fixé par décret, et ce coût repose sur les hôpitaux. Il faudrait un autre système de financement ! Quant au plasma pour fractionnement, utilisé pour la production de certains médicaments, son prix de cession est également fixé administrativement. Or la vente de ces médicaments permettra à des laboratoires pharmaceutiques de faire des profits. Il y a là une anomalie, voire une injustice.

Mme Élisabeth Doineau. – Ayant reçu vos courriers, nous nous inquiétons de la situation de l'EFS. J'évoquerai trois points de vigilance.

Premièrement, du fait du changement de régime de TVA sur les produits sanguins labiles en 2019, les financements de l'établissement sont moindres.

Deuxièmement, pour ce qui concerne les personnels, le Ségur de la santé a une fois de plus frappé ! Êtes-vous de nouveau en mesure d'attirer les professionnels de santé ?

Troisièmement, qu'en est-il de la mobilisation des bénévoles ? Il faudrait s'adresser aux jeunes, afin que les nouvelles générations prennent l'habitude de donner leur sang.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

Mme Florence Lassarade. – L'EFS participe-t-il au dépistage des hépatites ?

Quel est le taux de recours par les hémophiles aux médicaments dérivés du plasma ? Des techniques alternatives existent-elles ?

M. François Toujas. – Madame Cohen, étant nommé par les tutelles, j'ai un devoir de loyauté. Disons que nous avons une relation exigeante et constructive. Mon travail consiste à défendre les intérêts de l'EFS et j'invite régulièrement mes interlocuteurs à ne pas oublier le rôle qu'il joue. Ce n'est pas toujours simple, mais il y a une écoute forte lorsqu'on évoque les enjeux de santé publique. En effet, que deviendrait notre système de santé si l'on devait manquer de sang ?

Il est vrai que nous n'avons pas été assez entendus dans le cadre du Ségur, ce qui a produit un conflit social et des conséquences négatives sur notre relation avec les partenaires sociaux, même si le dialogue ne s'est jamais interrompu. Les réponses ont été partielles et je continue à adresser des demandes pour améliorer la situation des personnels.

La crise épidémique a profondément modifié la situation de nos ressources humaines. Outre la question de l'attractivité salariale se posent celles de la qualité de vie au travail et de la compatibilité entre vie professionnelle et vie privée ; il y va de la fidélisation des personnels.

Nos réserves de produits sanguins sont basses. La crise sanitaire a rendu difficile la mobilisation des donneurs. Sur les 1,6 million de donneurs actifs, c'est-à-dire ceux qui donnent leur sang au moins une fois par an, 10 % de cet effectif disparaissent chaque année de nos fichiers en raison de leur âge ou d'une maladie. Pour renouveler le nombre de donneurs à hauteur de 10 %, et les fidéliser, nous nous adressons essentiellement aux jeunes, lesquels s'intéressent au don du sang – 30 % des donneurs ont moins de 30 ans. Or, durant la crise du covid, les universités et les écoles étaient fermées. Le problème était le même dans les entreprises qui avaient recours au télétravail. Par ailleurs, la récente crise sociale dans les raffineries a eu des conséquences sur la mobilisation des donneurs, comme la météo peut en avoir. Nous envisageons donc de nouveaux modes de communication.

La crise sanitaire a aussi eu des conséquences néfastes sur la mobilisation des bénévoles, lesquels sont plutôt des personnes un peu âgées qu'il fallait protéger. Avec la direction générale de la santé (DGS), nous avons donc mis en place les « rendez-vous ». Et nous avons engagé un travail avec les associations sur le rôle qu'elles peuvent avoir dans ce nouveau contexte.

Comme vous l'indiquiez, Madame Doineau, l'Établissement français du sang a connu un choc de TVA. Du jour au lendemain, il nous a fallu réaliser 40 millions d'euros d'économies. Ma responsabilité a été d'assumer les conséquences financières de ce changement de régime fiscal. De fait, en 2019, nous livrions au groupe LFB 900 000 litres de poches de sang tout en ayant des comptes équilibrés ; cet équilibre des comptes a duré jusqu'à l'année dernière.

En matière d'attractivité, 300 postes manquent à l'heure actuelle, faute de candidatures. Pour réenchanter le métier, je compte beaucoup sur les jeunes bénévoles. Il n'est pas possible de leur demander de prendre des responsabilités associatives du fait de leur vie active, mais il est rassurant de voir qu'ils sont de plus en plus nombreux dans les points de collecte.

Concernant les dépistages, nous dépistons notamment l'hépatite C dans toutes les poches de sang. En cas d'anomalie, nous informons la personne et l'engageons à aller voir son médecin.

Au sujet de l'hémophilie, il faut faire attention. Parmi les nombreux médicaments dérivés du plasma, les immunoglobulines sont essentielles. Leur croissance mondiale est comprise entre 10 % et 12 % par an. En dix ans, la France a multiplié par deux sa consommation. Les immunoglobulines sont des produits chers, présents dans les pays riches. Il faut savoir que 80 % du plasma utilisé dans la fabrication des médicaments dérivés du plasma est collecté aux États-Unis, dans des conditions quelquefois éloignées de l'éthique... Par conséquent, la France et l'Europe doivent urgemment accroître leur capacité de prélèvement. L'autosuffisance dans ce domaine est impossible car nous sommes dans un marché, mais nous pouvons abaisser notre dépendance en accroissant notre capacité de collecte, en suivant l'exemple de la construction de l'usine LFB à Arras.

M. Daniel Chasseing. – Nous pouvons être fiers du modèle français : l'Établissement français du sang est indispensable aux services de santé publics. Pourtant, les finances sont dégradées : en plus de l'absence de revalorisation tarifaire depuis 2015, de la baisse de la consommation des hôpitaux ou de la fixation du prix de vente du plasma par l'autorité de tutelle, il vous est encore demandé 40 milliards d'euros d'économie, sans même parler des 30 milliards d'euros de coûts induits par l'inflation. Par conséquent, quels

financements vous sont nécessaires à l'heure actuelle afin que l'Établissement retrouve un fonctionnement normal ? Combien d'emplois ?

Mme Victoire Jasmin. – Le personnel dans les outre-mer a les mêmes diplômes et compétences que dans l'Hexagone. Pourtant, au niveau du recrutement, la mobilité est priorisée, ne favorisant pas l'embauche locale.

Je suis fière que l'association des donneurs de sang bénévoles de Morne-à-l'Eau, très active, soit installée dans ma commune. Elle joue un rôle important dans le secteur nord de Grande Terre, en lien avec la communauté d'agglomération. Néanmoins, en matière de communication, il reste beaucoup à faire en Guadeloupe.

Lors de votre dernière audition au Sénat, vous précisiez avoir envisagé de centraliser les analyses biologiques des collectes dans l'Hexagone, au nom de la maîtrise des coûts. La pandémie a montré qu'un tel choix aurait été catastrophique. Je vous remercie d'y avoir renoncé.

Au sujet de l'accréditation et de l'amélioration possible de la qualité, un incendie a eu lieu à l'Établissement français du sang (EFS) de Guyane. Il aurait pu être évité s'il y avait eu un détecteur de fumée, conformément à la réglementation. L'alarme manuelle n'était pas opérationnelle. Si l'incendie avait eu lieu de nuit, peut-être aurions-nous eu des victimes. Il faut une démarche d'amélioration continue dans tous les secteurs, y compris dans la sécurité des biens.

Quant à la baisse du nombre de collectes, plus aucune n'a lieu à Saint-Martin, ni à Saint-Barthélemy ! Les habitants bénéficient alors de collectes prélevées en Guadeloupe, en Martinique ou dans l'Hexagone.

En Guyane, le diagnostic biologique de la maladie de Chagas est désormais possible. Dès lors, il est anormal de ne pouvoir faire une évaluation sanitaire pour voir si l'ESF est en mesure d'y reprendre les collectes. Certes, il existe des protocoles de prise en charge des personnes drépanocytaires, mais faire uniquement des transfusions avec du sang provenant de l'Hexagone pose un problème à terme en raison des réactions auto-immunes.

Face au déficit de couverture médicale, l'emploi de non-médecins est dangereux. En effet, après une collecte de sang, le donneur doit rester 20 minutes sur place, afin de s'assurer qu'il soit en capacité de partir en toute sécurité. Le déficit de médecin, dès lors, va poser problème. Par exemple, il faut pouvoir prendre en compte que les phénotypes c, C, E et Kell sont négatifs chez les personnes noires et positifs chez les « caucasiens ».

Je suis la seule ultramarine ici présente. Aussi, je veux insister sur les véhicules de collecte. L'incapacité d'aller partout sur le territoire représente un frein. Des donneurs potentiels voudraient que l'on vienne vers eux, car le transport peut poser problème.

Je vous livrerai une dernière suggestion. Vérifiez le numéro Adeli lors de vos recrutements, afin qu'ils soient conformes.

M. François Toujas. – Aucune revalorisation ne s'est produite entre 2015 et 2021. Sans accroissement de ressources, notre modèle économique est en jeu. Quels moyens nous faudrait-il ? Je l'ai dit sans trop le dire tout en disant : si nous avons besoin de 30 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 30 millions d'euros de choc de chiffre d'affaires et 30 millions d'euros de choc inflationniste, nous atteignons 90 millions d'euros.

Une enquête administrative est en cours au sujet de l'incendie en Guyane. Nous procéderons si nécessaire à des réparations ou à des sanctions. La sécurité des agents doit être la même partout sur le territoire.

Concernant les enjeux d'égalité dans l'accès à la santé, l'Établissement français du sang garantit que la poche de sang donnée à Saint-Laurent du Maroni, à Bordeaux ou à Mayotte est exactement de la même qualité. Une étude a été menée sur la prise en charge des personnes drépanocytaires, mais aussi sur les enjeux comparés d'allo-immunisation à Paris et en Guyane : dans les deux cas, le niveau est le même. Cela signifie que, chez des sujets drépanocytaires, le phénotype étendu de la personne est étudié afin d'éviter les problèmes au moment de lui donner du sang, d'où la nécessité que davantage de personnes noires viennent donner leur sang, malgré les difficultés fortes de mobilisation notamment en Guadeloupe et en Martinique.

L'Établissement français du sang incarne la solidarité nationale. Nous tâchons de faire en sorte que chaque région soit autosuffisante ; toutes les régions françaises le sont sauf l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Martinique, Guadeloupe et Guyane. Pour ces régions, la solidarité nationale permet de prendre en charge ce déficit.

Nous collectons dans tous les départements, sauf deux : la Guyane et Mayotte. Le directeur général de la santé, le professeur Salomon, a signé une lettre début 2021 pour demander à Santé publique France d'analyser les conditions d'un retour et d'un accès aux dons dans ces départements. Épidémiologiquement, les résultats montrent que nous ne pouvons pas le faire, car cela représenterait un risque pour la santé des personnes recevant ces produits, par exemple du fait du paludisme.

Je ne sais pas s'il existe un droit à donner son sang, mais il existe un devoir de le donner, au nom de la solidarité ; à ce titre, il est positif que nous ayons pu ouvrir le don de sang aux hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes (HSH). Le droit est du côté des patients ; il est celui de recevoir les produits les plus sécurisés possible.

Je salue le travail réalisé par l'association de Morne-à-l'Eau. Des collectes ont été faites à Saint-Martin et Saint-Barthélemy : cela a coûté très cher. Le problème aux Antilles est celui du recrutement de personnel : biologistes, médecins de collecte... Sans cela, la collecte se ferait.

La prise en charge de la collecte dans les DOM est importante. Elle doit être d'autant plus efficace que la collecte peut également servir à soigner certains Antillais vivant en Île-de-France.

Mme Victoire Jasmin. – Pour avoir plus de donneurs alors que ces derniers ne peuvent venir à l'EFS, il faut que votre établissement mette les moyens nécessaires.

Mme Catherine Deroche, présidente. Je vous remercie pour cet échange sur un sujet dont il est souvent question dans nos territoires. À ce titre, j'ai participé il y a quelques semaines à une campagne de recrutement à Angers pour l'opération « Mon sang pour les autres » : j'ai pu constater la présence de nombreux jeunes donneurs.

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

Mission sur l'accès aux soins en Suède – Communication

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, le bureau de notre commission avait décidé à la fin de l'année 2021 d'inscrire à son programme de travail une mission à l'étranger relative à l'accès aux soins. Le souhait initial était d'étudier la situation d'un pays d'Europe du Nord, les systèmes de protection sociale de ces États étant souvent présentés comme des modèles. La Suède a finalement été choisie, d'une part car sa population est la plus importante, d'autre part – et surtout – car l'étendue de son territoire soulève une problématique d'accès territorial aux soins et de différences entre les zones urbaines du Sud du pays et les zones moins densément peuplées que sont les régions du Nord.

Une délégation de six membres de notre commission, que j'ai eu le plaisir de conduire, s'est ainsi rendue à Stockholm et à Umeå à la fin du mois de septembre dernier. Je remercie Élisabeth Doineau, Corinne Imbert, Michelle Meunier, Martin Lévrier et Véronique Guillotin pour leur participation à ce déplacement au programme bien rempli.

Le déroulé de la mission, élaboré en étroite collaboration avec les services de l'ambassade de France en Suède, nous a permis d'avoir un aperçu assez large des acteurs du système de santé suédois, mais aussi des défis que l'offre de soins doit actuellement relever. Nous avons pu rencontrer différentes agences sanitaires supervisant et évaluant la qualité de l'organisation des soins et des établissements de santé, mais aussi les élus et services régionaux, ou encore différentes associations ou syndicats de médecins ou soignants. Nous nous sommes également rendus dans différents hôpitaux ou centres de soins.

J'évoquais plus tôt les modèles scandinaves. Je crois pouvoir parler au nom de mes cinq collègues en disant que nous n'avons pas trouvé en Suède un modèle d'accès aux soins. Nous ne sommes pas rentrés en ayant le sentiment de solutions prêtes à être importées pour résoudre les problèmes que nous connaissons et qui occupent notre ordre du jour presque chaque mois.

Pour autant, je considère que ce déplacement a été particulièrement instructif sur trois plans. Tout d'abord, il nous a permis d'appréhender le fonctionnement d'un système de santé régionalisé, et offrant une prise en charge publique quasi intégrale des soins. Il nous a aussi permis de voir combien, concernant l'organisation de l'offre de soins, les défis de la démographie médicale, mais aussi, et plus largement, les tensions et perturbations du système de santé dépassent largement nos frontières. Il a enfin été l'occasion – c'est sans doute l'élément le plus important – d'appréhender l'accès aux soins selon une autre approche, avec une garantie d'accès aux soins particulière.

Je commencerai par le système de santé suédois en lui-même. Contrairement à la France, la Suède a délégué la compétence santé à l'échelon régional. Ce sont ainsi les vingt-et-une régions qui financent, mais aussi organisent, pour bonne partie, le système de soins ; force est de constater que le système suédois se trouve finalement assez peu comparable au système français.

En effet, la région est l'effecteur de soins à tous les niveaux. Elle assure, en propre ou par délégation à des opérateurs privés, la gestion des centres de soins primaires, des centres spécialisés, mais aussi des hôpitaux. La Suède compte 1 150 centres de soins primaires pour une soixantaine d'hôpitaux régionaux. Ce sont ces structures ou les régions elles-mêmes qui sont ensuite chargées du recrutement des professionnels, essentiellement salariés. Ce sont

ainsi les régions qui sont employeurs et fixent les salaires, parfois par le biais de négociations menées avec les syndicats à l'échelle de l'association des régions.

Même les plus grands hôpitaux du pays, qui jouissent d'un rayonnement international, dépendent des régions. Je pense particulièrement à l'hôpital Karolinska au sein duquel nous nous sommes rendus, qui compte 1 180 lits et accueille 1,35 million de visites par an : il est géré par la région de Stockholm.

Néanmoins, il faut souligner que les choix politiques des majorités régionales se ressentent dans les modes de gestion. Ainsi, la majorité de droite qui a longtemps géré la région de Stockholm a fait le choix de très larges délégations au secteur privé pour gérer en son nom des centres de soins et même un hôpital délégué au groupe Ramsay.

J'insiste sur la notion de délégation. Il s'agissait d'un hôpital public dont la gestion a été, par une procédure de marché public, transférée au privé. On peut s'interroger sur la fragilité de tels contrats au moment de leur renouvellement : qu'advierait-il en cas d'attribution du marché à un autre groupe privé ?

Cela peut sembler surprenant pour un Français, mais l'organisation suédoise n'est pas comparable à notre système qui s'appuie largement sur le secteur libéral. Il n'y a pas de secteur 1 ou de secteur 2 ni de dépassements d'honoraires ou de tarifs libres : un hôpital privé est sous contrat, applique les mêmes tarifs et reçoit des dotations directement négociées.

Toutefois, j'apporterai une nuance concernant la coordination inter-régions et particulièrement les hôpitaux universitaires. Chaque région n'a évidemment pas son centre hospitalier universitaire (CHU) ; on compte en Suède six supra-régions sanitaires.

Enfin, le secteur médico-social dépend en Suède des communes. Je ne m'étendrai pas sur ce point, mais je signale que, comme en France, la distribution du sanitaire et du médico-social entre des acteurs différents ou des échelons locaux distincts, même si elle peut avoir une pertinence, provoque fréquemment des reports de charges ou difficultés de coordination.

En guise de remarque d'actualité sur cette organisation territoriale, la coalition de droite et d'extrême-droite récemment élue a dit sa volonté de recentraliser une partie des compétences de santé, en raison d'inégalités territoriales jugées trop importantes. Toutefois, cela relève plus à ce stade d'une déclaration politique que d'un projet très abouti.

J'ajouterai quelques mots sur le financement de ce système. Contrairement à notre modèle de sécurité sociale qui, autour d'une assurance maladie de base obligatoire, laisse une place à des complémentaires, la prise en charge est, en Suède, presque intégralement publique. Les assurances privées, bien qu'en développement, ne concernent que 12 % de la population et à peine 1 % des dépenses. Les régions prennent en charge l'intégralité des soins aux habitants, au-delà d'une participation aux frais de santé plafonnée annuellement autour de 120 euros.

C'est à mon sens une différence fondamentale. La logique est celle du bouclier sanitaire et, de fait, on peut difficilement envisager en Suède un renoncement aux soins pour motif financier.

Pour autant, la logique de pilotage budgétaire est radicalement différente. Elisabeth Doineau a un jour interrogé une responsable régionale sur les déficits liés au

système de soins : il a fallu réexpliquer la question, la notion de déficit semblant à notre interlocutrice absolument incongrue ! Les régions ont une très forte autonomie financière mais, comme en France, une interdiction d'endettement. Ainsi, comme cela nous a été expliqué, les dépenses de santé sont inscrites dans le budget local, et leur dynamisme doit être compensé par des économies ou par des augmentations d'impôts, évitant ainsi les dettes. J'invite chacun à estimer ce qu'une telle logique impliquerait quand nous voyons la difficulté des débats sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Concernant ce premier point relatif à l'organisation des soins, je souhaite insister également sur ce que nous avons constaté concernant les structures de soins et le recours à celles-ci.

Nous avons pu visiter le centre de soins primaires d'Ålidhem, à Umeå. Nous avons ainsi pu constater que certaines structures de soins sont sans commune mesure avec les cabinets médicaux français ou même avec les structures d'exercice coordonné actuellement en développement. Ce centre de santé comptait quatre-vingt-treize collaborateurs, dont vingt-cinq médecins et dix infirmiers, mais aussi des sages-femmes ou kinésithérapeutes. Il était équipé de salles d'examens spécialisés, pour le secteur oto-rhino-laryngologiste (ORL) par exemple, et d'une salle de prélèvements.

Tous les centres de soins ne sont pas de cette taille, et les centres peuvent aussi être spécialisés. Souvent, ces gros dispensaires comptent entre dix et vingt médecins.

Je note que ces structures semblent emporter une adhésion forte de la part des patients, qui trouvent en un même lieu différents praticiens permettant une prise en charge globale, mais aussi bien de la part des soignants, compte tenu des conditions de travail qui leur sont offertes : équipes de soins, locaux spacieux, assistance administrative.

Surtout, l'un des points marquants a été l'explication de la prise en charge en Suède par les différents acteurs du système de santé. Le premier contact avec le système de santé, pour un patient, ne se fait pas nécessairement par un rendez-vous chez son généraliste. Souvent, ce premier contact est réalisé par téléphone, voire par un tchat internet avec son centre de soins primaires. À l'autre bout de la ligne, ce n'est pas nécessairement un médecin qui assure la régulation, mais, dans la plupart des cas, un infirmier.

Nous avons d'ailleurs constaté que, si les régions organisent chacune les soins comme elles le souhaitent, elles coordonnent une plateforme commune, avec un numéro de téléphone, le 1177, et un site internet qui renvoient vers les services locaux. Le patient peut contacter son centre de soins primaires habituel ou utiliser la plateforme régionale.

Alors que nous débattons beaucoup actuellement de la permanence des soins ou de l'accès direct à certaines professions de santé, la question de la porte d'entrée dans le système de soins me paraît déterminante. L'enseignement suédois, sur ce point, est double.

Premièrement, il n'est pas inenvisageable – ce n'est pas nécessairement mal vécu par l'intéressé – de ne pas laisser le patient choisir son praticien, et surtout de ne pas le laisser arbitrer des praticiens qu'il sollicite : il y a en Suède une régulation stricte, et le soignant rencontré n'est pas nécessairement médecin.

Deuxièmement, il n'est pas impossible de laisser aux infirmiers la charge de la régulation et du premier contact avec le patient. Cet exemple doit pouvoir nourrir notre réflexion sur la régulation de la permanence des soins, et, au-delà, sur l'accès à notre système de soins pour un patient, selon le niveau de gravité et selon les exigences de diagnostic.

Toutefois, et c'est à mon sens aussi un point déterminant, une difficulté a été signalée par de nombreux acteurs : celle de la continuité des soins. Alors que l'exercice médical se fait systématiquement en centres de soins, alors que les patients sont plus ou moins rattachés à une structure, alors que le patient ne choisit pas nécessairement son praticien, le médecin traitant est encore balbutiant en Suède. Or, les Suédois le constatent eux-mêmes, l'absence de suivi par un médecin traitant fait perdre du temps au médecin, qui doit redécouvrir les dossiers, au patient, qui doit réexpliquer sa situation, et, *in fine*, amoindrit la qualité de la prise en charge. Là encore, c'est donc à mon sens un point de vigilance que nous devons conserver dans nos futurs débats : ne cassons pas le parcours de soins coordonnés, n'affaiblissons pas le rôle de suivi du médecin traitant que nous avons eu du mal à mettre en place.

J'en viens maintenant aux défis du système de santé suédois, dans un contexte de santé publique et d'adaptation du système de soins au vieillissement de la population, finalement assez proche du nôtre. Je ne suis pas sûre que nous comparer puisse ici nous consoler, mais force est de constater que les défis que nous connaissons sont très largement partagés, voire en Suède plus préoccupants encore.

La démographie médicale apparaît encore plus problématique en Suède, avec un nombre de médecins plus réduit, des besoins très importants en matière de généralistes et, contrairement à la France, un problème massif de recrutements de professionnels paramédicaux, notamment d'infirmiers. C'est un sujet de préoccupation aigu de la part des professionnels eux-mêmes, qui ont des revendications que nous connaissons sur les conditions et rythmes de travail.

Quelles solutions les Suédois envisagent-ils pour y remédier ? Pas le conventionnement sélectif, puisqu'il n'y a pas d'exercice libéral. Les régions entrent plutôt en concurrence salariale, tentant chacune d'attirer des médecins dans leurs centres de soins. Pour autant, comme en France, on ne peut pas gérer une pénurie en déshabillant Sven pour habiller Magnus.

À ce titre, le déplacement à Umeå, dans le Nord du pays, a été une étape importante, où nous avons retrouvé pour partie des solutions que nous connaissons. Je dirais qu'elles y ont été mises en place depuis plus longtemps, et qu'elles sont sans doute mieux appréhendées.

Nous avons d'abord une approche partagée : rien ne sert de vouloir mailler le territoire de blocs chirurgicaux ou de maternités, les Suédois considèrent eux aussi qu'il s'agit là de risques pour la qualité des soins plus qu'un atout de prise en charge. Toutefois, dans la région du Norrland se sont développés sept pavillons sanitaires, que l'on pourrait assimiler à nos hôpitaux de proximité. L'idée est bien, comme nous tentons de le faire, d'avoir un maillage différencié selon les niveaux de recours.

Comme nous essayons souvent de l'organiser avec les groupements hospitaliers de territoire (GHT), la réponse sanitaire est graduée, reposant, en outre, sur un nombre plus restreint d'établissements. Je le rappelle, la Suède a un nombre de lits très faible pour

1000 habitants, avec un ratio de 2 contre 5,7 en France. Les opérations les plus lourdes sont réservées à un nombre restreint d'établissements autorisés. Pour les patients, cela peut néanmoins emporter en conséquence un éloignement plus important pour une hospitalisation, comme nous l'avons vu à Umeå où nous logions dans un hôtel qui est pour l'essentiel... un hôtel hospitalier.

Parmi les outils connus se trouve la télémédecine. Nous l'avons vu au sein de l'hôpital universitaire, où des examens de dossiers de patients sont organisés à distance avec des équipes d'autres centres, pour discuter des cas, prioriser les interventions qui doivent être réalisées, et ainsi programmer la venue dans l'hôpital central. Nous l'avons aussi constaté avec la présentation que nous avons eue par la région de Västerbotten et des médecins de celle-ci concernant le suivi de patients en zones rurales. L'une des médecins entendue reconnaissait bien l'impossibilité de rencontrer tous ses patients, de faire des visites à domicile sur un territoire vaste et peu dense. Pour autant, nous avons ressenti un réel engagement conjoint, médical et paramédical, pour maintenir la qualité des soins, et éviter les pertes de chance. Là aussi, ce n'est pas nécessairement une surprise, mais la télémédecine, déployée au moyen de visites d'infirmiers équipés, semble faire ses preuves dans les zones rurales.

Je serai en revanche beaucoup plus réservée sur un projet qui nous a été présenté comme innovant et qui pousse la télémédecine à un extrême qui ne me semble absolument pas souhaitable. Leur projet de télémédecine « sans frontière » ringardise notre débat sur les télécabines puisqu'il s'agit là de recruter des médecins espagnols chargés de réaliser des consultations depuis l'Espagne pour des patients du Nord de la Suède. Je pense qu'aucun de nous n'a été convaincu par ce projet ; il me semble indispensable que la télémédecine ne soit pas déconnectée de la possibilité pour le médecin consulté de voir effectivement son patient.

Il faut enfin souligner les efforts faits par le CHU d'Umeå pour décentraliser certaines de ses formations dans de plus petites villes de la région, et ainsi renforcer leur attractivité pour des étudiants du territoire, *a priori* plus enclins à y rester par la suite.

Un autre défi que la Suède partage avec la France, corollaire des tensions en matière de démographie médicale, est l'intérim médical. Il est là-bas aussi particulièrement préoccupant. Malheureusement comme en France, il se retrouve dans l'ensemble des structures, y compris dans l'hôpital de pointe qu'est Karolinska. Pour les mêmes raisons que dans notre pays, les établissements font de la réduction de l'intérim un enjeu prioritaire, d'une part en raison de son coût financier, d'autre part, et surtout, car cela déstabilise les équipes soignantes et affecte la coordination des équipes et la qualité des soins.

Face aux enjeux d'attractivité et, en réponse, à des politiques salariales très comparables, l'accent a surtout été mis sur les conditions de travail en centres de soins, mais surtout à l'hôpital. Les préoccupations relatives à la qualité de vie au travail, la rénovation des espaces, les activités proposées, ont été soulignées, mais les intervenants ont aussi particulièrement insisté sur des programmes de formation visant à donner des perspectives de carrière à l'ensemble des professionnels.

Pour autant, les raisons profondes qui poussent à l'intérim rejoignent les constats que nous avons faits dans le cadre de la commission d'enquête sur l'hôpital : une médecine aux exigences de rentabilité plus forte, des cadences élevées, une perte de sens pour les soignants et, surtout, une absence de maîtrise du rythme de travail. Certains médecins nous ont dit avoir fait le choix de quitter l'hôpital pour partir en intérim. L'une d'elle voyait même

son départ comme un signal envoyé au système de santé, pour qu'il se réforme sous la pression collective. Elle nous a dit faire le choix de l'intérim pour conjuguer sa vie familiale avec sa vie professionnelle durant quelques années, mais a reconnu qu'elle souhaitait revenir à terme à l'hôpital, retrouver des postes d'encadrement et progresser dans sa carrière. Ces témoignages, qui ne sont pas si surprenants, doivent nous interpeller sur des mouvements profonds qui animent les nouvelles générations de soignants dans toute l'Europe.

J'en viens pour finir à des éléments qui ont à mon sens été des fils conducteurs des présentations qui nous ont été faites, par des acteurs de nature différente, politiques comme administratifs ou médicaux, concernant le pilotage du système de santé.

Je commencerai par l'approche retenue pour évaluer et concevoir les politiques de santé, qui me semble très anglo-saxonne sur les concepts retenus, ou très scandinave sur la méthode.

Nous avons été abreuvés de déclinaisons de concepts de santé publique, je pense par exemple à la « santé intégrée », qui semblaient irriguer la mise en place de nombreux dispositifs, ou en tout cas largement inspirer leur conception.

Entendons-nous : je ne balaye pas d'un revers de main ce qui nous a été présenté au seul motif que le travail conceptuel de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) semble parfois trop peu opérationnel, voire un peu marketing. Sans doute cherchons-nous trop souvent, de crise en urgence, à colmater les brèches sans réfléchir aux concepts et aux enjeux de santé publique qui ont été utilement théorisés à l'échelle internationale.

L'importance des données nous a également été de nombreuses fois vantée : c'est particulièrement cette approche qui me semblait très scandinave, c'est-à-dire motivée par le souci d'agir sur la base du constat le plus documenté possible.

L'évaluation et le pilotage par les données récoltées sont fondamentaux et, sur ce point, je ne peux que regretter les lacunes que nous constatons trop souvent en France. Quand nous voyons que les réformes de financement des établissements de santé peinent à se déployer faute d'outils techniques, je ne peux m'empêcher de penser qu'elles n'ont donc sans doute pas été suffisamment documentées et justifiées par des données robustes... C'est à mon sens un point déterminant pour notre capacité, en tant que législateurs, à prendre des décisions éclairées.

Cela vaut aussi pour les acteurs du système eux-mêmes. À Karolinska, c'est par une transparence totale sur l'occupation des blocs et les plannings des chirurgiens et soignants que l'hôpital a pu optimiser certains créneaux et ainsi gagner en capacité d'opérations.

Je finirai par une autre approche des politiques de santé, qui a marqué, je pense, l'ensemble des collègues : celle de l'évaluation de l'accès aux soins par la liste d'attente. La Suède a, au niveau national et par la loi, établi une garantie d'accès aux soins. Celle-ci repose sur des délais cibles pour répondre aux besoins des patients.

C'est le fameux 0 – 3 – 90 – 90, que nous savions quasiment prononcer en suédois à la fin du séjour tant nous l'avons entendu : *noll, tre, nittio, nittio*. « 0 » : le patient doit pouvoir obtenir un contact avec un soignant d'une structure de soins primaires dans la journée. Ce contact peut se faire par téléphone ou par tchat, je l'ai dit. « 3 » : en cas de besoin, le patient doit pouvoir bénéficier d'une consultation médicale dans les trois jours. « 90 » : il

s'agit, en nombre de jours, du délai fixé dans lequel le patient doit pouvoir obtenir, si nécessaire, une consultation de spécialiste. À Stockholm, cette cible a été ramenée à trente jours. « 90 » : c'est enfin le délai dans lequel le patient doit pouvoir bénéficier des traitements particuliers ou opérations appropriées.

Cette garantie de soins a pu nous paraître un peu décalée, ou, en tout cas, présentée avec un peu d'excès comme le pilier de la politique d'accès aux soins. Comme les régions le constatent elles-mêmes, la mise en place de la garantie n'a pas nécessairement conduit à réduire effectivement les délais d'attente constatés. En outre, se pose pour l'instant la question du champ de la garantie, qui pourrait être étendue, car elle ne couvre pas d'objectifs relatifs aux actes de biologie ou d'examen radiologiques, par exemple.

Surtout, regarder le nombre de patients en attente sur chaque segment et le dépassement des délais cibles a une limite assez remarquable. En effet, la Suède n'a pas mis en place de file d'attente dans lequel le premier arrivé est le premier servi, et bien heureusement. Les soins sont priorisés : un patient qui souffre et nécessite des soins plus urgents n'attendra pas trois jours pour une consultation de médecine générale, ni quatre-vingt-dix jours pour un spécialiste ! Un patient chez qui l'on suspecterait un cancer sera pris en charge rapidement suivant un protocole accéléré.

Ainsi, ceux qui attendent le plus sont ceux qui peuvent patienter. La file d'attente n'est donc pas *a priori* une perte de chance ; elle emporte éventuellement une perte de confort. Il y avait parfois une focalisation excessive sur cet indicateur, souvent non satisfait, d'ailleurs, sans que puisse être évalué l'accès effectif aux soins, en temps utile, pour les patients qui en ont besoin. Il faut donc bien relativiser ces indicateurs.

Je tire trois principaux enseignements de l'approche suédoise telle qu'elle nous a été présentée.

Le premier est que, derrière cet indicateur qui paraît uniquement retenir le temps d'attente sur une file de patients, il y a bien une logique de priorisation des besoins. Sur ce point, je ne suis pas certaine que nous ayons poussé la réflexion suffisamment loin en France. Le patient, dans notre pays, choisit presque toujours ses praticiens, et les spécialistes chez qui sont pris les rendez-vous ne peuvent bien souvent prioriser les besoins... Or l'accès aux soins est sans doute pour bonne partie l'enjeu d'un soin apporté dans un délai raisonnable, sans perte de chance.

Le second enseignement est que cet indicateur, très imparfait et reflétant un enjeu de délai non nécessairement qualitatif, a le mérite d'exister. Il permet d'objectiver des situations de recours aux soins, selon les types de soins et selon les territoires. Avons-nous ce type d'outils de pilotage ? Non. Quand on parle de délais pour accéder à un médecin traitant, on se fonde essentiellement sur des expériences relayées.

Enfin, et surtout, cette garantie oblige les offreurs de soins à se placer dans une logique de résultats. Avons-nous un outil comparable en France avec un acteur responsable d'apporter une réponse dans un délai garanti ? Je ne le pense pas. La Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) n'est pas en mesure de garantir l'accès des patients à un praticien dans un délai fixé ni même d'évaluer réellement le délai écoulé entre une sollicitation du patient et sa prise en charge complète.

Cette garantie a ainsi le mérite de fixer des objectifs communs et d'évaluer les tensions d'accès aux soins selon des critères partagés : je pense que ce n'est pas négligeable. Je ne suis pas sûre qu'il soit possible de développer une telle garantie en France mais c'est sans doute un outil que nous devons importer.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, cette mission ne nous permet malheureusement pas de vous proposer de solutions simples pour faire face aux défis que nous connaissons.

Néanmoins, pas de déception ni de défaitisme : j'estime que les échanges que nous avons eus ont soulevé de nombreuses questions que nous écartons parfois et qui sont pourtant fondamentales. Je pense aussi que la façon d'analyser le système de santé, par les agences comme par les offreurs de soins que sont les régions et les structures de soins, doit nous faire réfléchir. Je considère enfin que la comparaison avec la Suède nous rappelle également certains points déterminants de la prise en charge qui doit être offerte aux patients et qui, dans nos débats, sont trop souvent oubliés. Je pense au parcours et à la continuité des soins ; je pense au juste soin dans un délai raisonnable.

Mme Véronique Guillotin. – Cette mission a été riche, et, si nous n'avons pas trouvé de solution miracle concernant les problèmes d'accès aux soins, nous tirons de cette observation du système suédois des enseignements qu'il nous faudra en effet garder à l'esprit lors de l'examen des futures propositions à ce sujet.

Les acteurs que nous avons rencontrés ont beaucoup insisté sur l'accessibilité, la proximité et sur la question fondamentale en Suède des listes d'attente. Je souhaiterais revenir sur un point aussi beaucoup évoqué qu'est celui de la continuité des soins et du rôle du médecin traitant.

Comme l'agence d'analyse des services de santé nous l'a dit, la continuité est une vraie lacune actuelle de la prise en charge en Suède. Les patients changent trop souvent de professionnels, sans le vouloir, y compris pour les consultations de médecins généralistes. Pour autant, l'agence, qui déplorait ce manque de continuité, constatait que les résultats en matière de santé n'étaient pas plus mauvais qu'à l'étranger.

Selon l'association des médecins, dont le rôle est à cheval entre l'ordre et le syndicat, à l'heure actuelle, un Suédois sur quatre seulement a un médecin traitant. L'association recommandait qu'un généraliste soit le médecin traitant de 1 200 patients, contre 800 à 900 en France, quand Socialstyrelsen, la direction centrale de la protection sociale, retenait un nombre de 1 100. C'est une moyenne, naturellement, qui doit être pondérée selon le profil de la population et ses besoins. Je note que cette jauge est globalement la même que celle retenue par Thomas Fatôme comme cible en France. Pour rejoindre ce que la présidente évoquait, je pense que dans les débats sur l'accès direct, il faudra se demander dans quelle mesure cela n'affaiblit pas le médecin traitant.

Surtout, le nombre de patients ayant un médecin référent est faible, mais il semble que les Suédois soient davantage, en pratique, rattachés à un centre de santé. Les centres de soins primaires suédois, d'une taille bien supérieure aux centres de santé français jouent finalement un rôle d'équipe de soins de rattachement.

J'ai retenu que la direction de la protection sociale voulait travailler au cours des prochains mois sur la question du médecin traitant et sur la question des prises de rendez-vous avec les patients afin de réduire les désistements.

Enfin, je souhaite souligner une différence fondamentale qu'est le financement des structures primaires et des professionnels, liée à l'exercice essentiellement salarié en centres de soins.

D'une part, comme l'a dit la présidente, ce sont les régions qui négocient les salaires et recrutent les professionnels, cela peut donc davantage valoriser l'expérience que la seule réalisation d'un nombre d'actes.

D'autre part, la région, gérant ou contractualisant avec les centres de soins, impose des objectifs qui modulent les ressources des structures. Ainsi, elles sont notamment plus ou moins bien rétribuées selon les délais d'attente qu'elles sont capables d'assurer. C'est ce que nous a indiqué la région de Stockholm mais aussi le centre de santé d'Ålidhem.

Alors que le débat en France se cristallise actuellement sur la consultation à 50 euros avec une logique de rémunération basée principalement sur l'acte, je pense que les structures suédoises correspondent peut-être davantage aux aspirations de jeunes générations concernant l'exercice salarié ou, surtout, l'exercice coordonné, et aux besoins de pilotage du système de soins par des rémunérations liées à la qualité et à la continuité des soins.

Mme Michelle Meunier. – Je ne connaissais pas avant ce déplacement le fonctionnement du système de santé suédois. Je m'attendais à un système où l'on aurait pu s'emparer de réponses plus adéquates. Toutefois, si les questions sont les mêmes qu'en France, les réponses ne peuvent être modélisées. J'en repars avec la conviction que l'accès aux soins est primordial, que la continuité des soins est ce qui compte pour le patient. Ces déplacements à l'étranger sont particulièrement utiles pour faire progresser notre réflexion sur ces sujets. Les réponses restent à trouver collectivement.

Mme Florence Lassarade. – Je connais l'hôpital de Göteborg. Le système suédois est spartiate : les premiers diagnostics peuvent être réalisés par des infirmiers de pratique avancée, qui décident, le cas échéant, d'envoyer le patient consulter le chirurgien ; et le patient doit ressortir très vite après son opération, comme il le peut. Les infirmiers et les infirmières, qui entraient dans la catégorie des travailleurs pauvres, ont été revalorisés et touchent désormais un salaire de 4 000 euros mensuels, ce qui a changé leur statut et l'attractivité de leur profession.

Les Suédois vivent en meilleure santé : est-ce parce qu'ils font beaucoup de sport ? La prévention est-elle plus développée en Suède ?

La gestion du covid a été très différente en France et en Suède, et pourtant la mortalité a été équivalente. Avez-vous évoqué le scandale des Ehpad dans lesquels on a laissé des personnes âgées mourir ?

Une anecdote enfin : une étudiante suédoise à Paris ne savait pas vers qui se tourner pour soigner une angine ; finalement, elle a été enchantée des conseils de la pharmacienne de quartier.

Mme Corinne Imbert. – C'était mon premier déplacement en Suède. J'ai été ravie de ce voyage enrichissant. Je ne disposais, avant de partir, que de témoignages de

personnes qui considéraient que le système suédois était catastrophique en raison de la privatisation.

Je souhaite revenir brièvement sur le rôle du 1177 dans l'accès aux soins. Ce numéro unique, qui n'est pas un numéro d'urgence, constitue une vraie porte d'entrée dans le système de soins. La région de Västerbotten, qui nous présentait le dispositif, indiquait que le numéro était connu de 99 % de la population et que 89 % des parents de jeunes enfants avaient confiance en ce service. C'est considérable. Il semble que le recours au 1177 soit le mode d'accès au système retenu en priorité, avant le centre de soins puis l'hôpital.

Le nombre de lits à l'hôpital est très inférieur à la France ; il est jugé aujourd'hui trop faible pour faire face aux besoins : 2 lits pour 1 000 habitants, contre 5,7 lits en France. L'ambulatorio n'a pas tout solutionné et le vieillissement de la population crée de nouveaux besoins hospitaliers.

Comme en France, des lits sont fermés faute de personnels. Nous avons pu constater que ce problème n'était pas franco-français et que les solutions n'étaient pas évidentes. Garantir l'attractivité des carrières médicales, en particulier à l'hôpital, constitue là-bas aussi un réel défi.

L'intérim médical est une priorité des établissements. Ils souhaitent vouloir être « indépendants de l'intérim », car leur coûte cher. Il s'agit à nouveau d'un sujet que nous partageons, pour des raisons similaires. Je me souviens des échanges avec les médecins de l'agence d'intérim qui nous expliquaient avoir quitté le système, car ils ne tenaient plus face au rythme imposé et aux sacrifices pour leur vie personnelle.

Enfin, on peut s'interroger sur la place du secteur privé. Selon les régions, les services de santé, centres de soins ou même hôpitaux sont plus ou moins délégués à des groupes privés.

Mme Laurence Cohen. – Si j'ai bien compris, il n'y a pas d'exercice libéral dans les centres de soins primaires. Ce système fonctionne-t-il ?

Aux termes d'une procédure de marché public, un hôpital peut être transféré au privé, sans autre conséquence apparemment : mais alors qu'est-ce que la privatisation apporte ?

Enfin, si les régions organisent le système de soins, quel est le rôle de l'État ? Le Parlement doit-il se prononcer sur le budget de la santé ?

Le salaire des infirmières s'élève à 4 000 euros, mais qu'en est-il réellement si l'on tient compte du coût de la vie ? L'échelle des salaires est différente. À quel niveau un tel salaire se situe-t-il ?

Mme Florence Lassarade. – Leur salaire a doublé !

Mme Victoire Jasmin. – Il est toujours intéressant d'aller voir comment cela se passe ailleurs pour pouvoir faire des comparaisons. Vous avez évoqué les délégations au secteur privé par procédure de marché public. Comment cela fonctionne-t-il ?

Mme Annie Le Houerou. – Le système hospitalier suédois présente un maillage différencié selon les niveaux de recours. Il existe un maillage d'hôpitaux de proximité et la

réponse sanitaire est graduée selon la gravité de la pathologie : quelles sont les missions réservées aux pavillons sanitaires et aux hôpitaux de proximité ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Les niveaux des salaires sont effectivement différents en Suède. Même en tenant compte du coût de la vie et de la fiscalité, les salaires des infirmiers restent supérieurs à ceux versés en France, ce qui n’empêche pas la Suède de connaître les mêmes difficultés de recrutement en raison des questions liées au temps de travail, aux difficultés à concilier vie professionnelle et personnelle, au travail de nuit et le week-end, *etc.*

Notre déplacement n’était pas centré sur la question de la prévention. Peut-être conviendrait-il d’en réaliser un second. L’espérance de vie en bonne santé semble meilleure qu’en France. L’hygiène de vie semble meilleure, avec une pratique des activités physiques plus développée, une qualité de vie au travail meilleure – l’organisation des locaux d’entreprise que nous avons visités semble propice au bien-être au travail. La forte régulation du système ne constitue pas, en tout cas, un facteur entraînant une mauvaise santé de la population.

Nous n’avons guère abordé la question du covid. Nous avons toutefois constaté que les soignants sont, comme en France, épuisés.

La presse faisait mention de préoccupations concernant la mortalité infantile. Les réponses que nous avons reçues se sont concentrées sur le suivi post-natal.

Il n’y a pas, en effet, d’exercice libéral dans les centres de soins primaires, tous les professionnels sont salariés. Les structures sont financées par des dotations, et une part variable en fonction des actes réalisés.

Nous nous attendions à trouver une vraie différence entre les hôpitaux publics et les hôpitaux privés, mais à Stockholm, après avoir visité l’hôpital privé délégué au groupe Ramsay, nous aurions facilement pu prendre l’hôpital Karolinska pour un hôpital privé, et inversement ! Ils ne nous ont parlé que de classement mondial, d’optimisation des blocs, *etc.*

La région peut déléguer la gestion d’un hôpital à un opérateur privé par la voie d’un appel d’offres ; l’actuel contrat arrive à échéance en 2026. Il revient au gestionnaire d’assurer le recrutement. Les tarifs font l’objet d’une négociation entre l’opérateur et la région. L’hôpital privé doit parvenir à l’équilibre financier, mais pour le patient cela ne revient pas plus cher. Le rôle de l’État est réduit avec la régionalisation ; des agences sanitaires réalisent des contrôles et assurent une supervision d’ensemble, mais avec des financements assez faibles.

On compte seulement 7 CHU en Suède. Chaque région est responsable de l’organisation du système de soins sur son territoire. Le système est gradué, tous les établissements de santé n’étant pas autorisés à réaliser toutes les catégories d’interventions.

Mme Annie Le Houerou. – Qu’en est-il des maternités ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Là aussi, il y a eu une rationalisation, en dépit du maintien d’un certain nombre de maternités de proximité dans des territoires éloignés. Il faut tenir compte de la géographie, dans la mesure où le sud du pays est plus

densément peuplé que le nord, et de la démographie, car, comme en France, le nombre des naissances baisse.

Les pavillons sanitaires sont des hôpitaux de proximité. Ils comportent principalement des lits de médecine tournés vers la prévention et la prise en charge des maladies chroniques et des services d'urgence. Ils ne sont pas tournés vers la chirurgie et les accouchements. Les patients dans ces cas sont orientés vers des hôpitaux régionaux ou des centres spécialisés. Quant aux assurances privées, elles permettent surtout à leurs assurés d'accéder plus rapidement à un praticien.

M. René-Paul Savary. – Comment s'effectue la régulation ? Est-ce bien grâce à la plateforme du 1177 que les Suédois arrivent à faire le tri entre les pathologies et à déterminer le niveau d'urgence de la prise en charge ? C'est une piste intéressante, car en France, lorsqu'on prend un rendez-vous, on obtient une consultation en fonction de sa place sur la liste d'attente, non en fonction de la gravité de la maladie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Les personnes qui appellent reçoivent une réponse dans la journée, on leur indique qui elles doivent aller consulter et dans quels délais. Les Suédois parviennent à réguler ainsi l'accès aux soins. Nous pourrions nous en inspirer. C'est un petit peu ce que l'on essaie de faire avec le Service d'accès aux soins (SAS) ou avec les maisons de santé pluriprofessionnelles.

Mme Corinne Imbert. – J'ai partagé le même étonnement que Catherine Deroche en visitant l'hôpital privé Saint-Göran de Stockholm, géré par Capiro, et l'hôpital Karolinska. On aurait facilement pu prendre le directeur de l'hôpital privé pour le directeur de l'hôpital public, et inversement ! L'hôpital public possède une collection d'œuvres d'art, qui sont exposées dans l'hôpital et dont la valeur s'élève à 12 millions d'euros.

J'ai été surprise aussi d'apprendre que la moitié des généralistes suédois avaient été formés à l'étranger : ils ont le même problème que nous de formation.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La formation des médecins généralistes en Suède dure sept ans.

Mme Véronique Guillotin. – Je précise que la régionalisation du système est complète, les budgets sont votés par les conseils régionaux. Il n'y a pas de vote d'un budget de la santé par le Parlement au niveau national.

Finalement, on constate que, quel que soit le statut des médecins – salariés, comme en Suède, ou libéraux, comme en France –, le résultat est le même en termes d'attractivité des métiers et pour l'accès aux soins.

Je ne sais pas si la France est prête à l'instauration d'une plateforme unique de première réponse médicale : les médecins généralistes sont vent debout contre tout système dans lequel la première porte d'entrée du système de santé ne passerait pas par eux. Il sera difficile de transposer le système en France. Il faut tenir compte des cultures et des mentalités de chaque pays.

La commission donne acte de sa communication à la Présidente et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques 2024 - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous propose de nous saisir pour avis et de désigner un rapporteur sur le projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques 2024. Ce texte devrait être examiné en conseil des ministres le 21 décembre prochain, envoyé au fond à la commission des lois et examiné en séance publique à partir du 24 janvier 2023. Quatre articles nous intéressent dans ce texte : ceux sur le centre de santé du village olympique, les compétences des professionnels de santé étrangers, les analyses génétiques sur les sportifs et les dérogations aux règles du travail dominical. Nous examinerions notre avis le 18 janvier prochain. Je vous propose la candidature de notre collègue Florence Lassarade.

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, sous réserve de sa transmission, et désigne Mme Florence Lassarade rapporteur pour avis.

Proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Corinne Imbert rapporteure sur la proposition de loi n° 362 (A.N, XVI^e lég.) portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, sous réserve de sa transmission.

Mission d'information sur la fin de vie - Désignation de rapporteurs

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour la mission d'information sur la fin de vie, décidée par notre bureau début octobre, je vous propose de reconduire nos collègues rapporteurs sur les soins palliatifs : Mmes Corinne Imbert, Christine Bonfanti-Dossat et Michelle Meunier.

La commission désigne Mmes Corinne Imbert, Christine Bonfanti-Dossat et Michelle Meunier rapporteurs la mission d'information sur la fin de vie.

La réunion est close à 12 h 00.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Suivi des recommandations de la mission d'information relative aux violences sexuelles sur mineurs en institutions et mise en œuvre de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants - Audition de Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons cet après-midi Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance. Madame la secrétaire d'État, nous avons déjà eu l'occasion d'échanger après votre

nomination ; comme vous le savez, votre domaine de compétence est au cœur des travaux de notre commission.

La commission des affaires sociales a inscrit à son programme de travail le suivi des recommandations de la mission commune d'information (MCI) sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions, qui a rendu son rapport en mai 2019.

Je vous ai fait parvenir notre première évaluation de la mise en œuvre de ces recommandations et je souhaite que vos services y répondent par écrit, en complément de ce que vous pourrez indiquer à la commission.

Certaines de ces préconisations ont été mises en œuvre dans la loi de 2022 relative à la protection des enfants. C'est pourquoi j'ai souhaité que cette audition permette également de faire le point sur la mise en application de ce texte.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance. – Je vous remercie de votre implication dans les sujets relatifs à l'enfance. Je tiens tout d'abord à saluer la qualité du rapport de la mission commune d'information et de ses recommandations. Certaines d'entre elles ont été déployées très rapidement par le Gouvernement durant le précédent quinquennat, notamment grâce à la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Je reviendrai sur les décrets d'application de ce texte très riche, qui m'occupe depuis mon arrivée au Gouvernement.

Ce rapport a rejoint celui de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église (Ciase) et celui de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise) ; ces différents travaux nous rappellent l'urgence d'une prise de conscience collective à ce sujet. Nous sommes dans la situation où nous nous trouvons durant le précédent quinquennat s'agissant des violences faites aux femmes : la société entière peine à prendre la mesure de la situation. Or tous nos enfants ne sont pas heureux, tous nos enfants ne sont pas rois ; un enfant meurt dans son cadre familial tous les cinq jours en France et la Ciivise nous dit que 160 000 enfants par an sont victimes d'infractions sexuelles. Nous ne parvenons pas à casser la chaîne de reproduction des violences : les criminels d'aujourd'hui sont souvent des victimes d'hier et cela nous pose question. Votre rapport relève, par ailleurs, le manque de données statistiques dont nous souffrons, pour des raisons diverses. En l'absence de données précises, il n'est pas facile de mettre en place une stratégie claire et partagée.

Pour autant, notre détermination est sans faille. Lors de la réunion du comité interministériel à l'enfance, la Première ministre a mis la lutte contre les violences commises sur les mineurs au premier plan de ses priorités, en agissant selon différents axes, dont ceux que votre rapport présente : l'importance de la connaissance des situations, la prise en charge du psychotraumatisme, la prévention et la formation, le repérage et l'accompagnement des victimes et des auteurs. Vous constatez que je n'ai pas le monopole de ces actions, mais mon rôle auprès de la Première ministre me met en position d'actionner tous ces leviers pour avancer. Nous disposons d'outils opérationnels, comme ce comité interministériel à l'enfance. C'est dans ce cadre que nous avons annoncé la création, en début d'année prochaine, d'un office central de lutte contre les violences faites aux mineurs, accompagné d'une circulaire de politique pénale.

Nous avons également agi au travers du plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022, annoncé par Adrien Taquet. Tous les ministères ont été impliqués et dix-neuf des vingt-deux mesures de ce plan ont été mises en œuvre en deux ans. C'est un succès qu'il faut saluer et dont nous vous transmettrons le bilan. Ce plan reprend d'ailleurs beaucoup de vos recommandations.

Dans le détail, s'agissant de la prévention et du repérage des situations de violence sexuelle, le ministère de l'éducation nationale a remis sur le métier la question de l'éducation à la vie affective et sexuelle. L'enseignement obligatoire de deux heures n'est pas convenablement mené, nous y revenons en labellisant les associations concernées et nous entendons l'accompagner d'une éducation à la parentalité. Nous avons également renforcé les moyens du 119 et nous améliorons sa visibilité, ainsi que celle du 3018 et du 3020. Ces trois numéros sont, par exemple, inscrits sur les espaces numériques des enfants.

Nous avons augmenté les effectifs du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated), dans le domaine de l'enfance en danger ainsi que dans celui de la prostitution des mineures, qui entre maintenant dans son champ de compétence.

Nous lancerons début 2023 une grande campagne sur les violences sexuelles ; la campagne du 119 avait visé les enfants, la prochaine touchera tous les publics, y compris les parents. Il faut en effet libérer la parole des adultes, qui doivent prendre la responsabilité de protéger les enfants. Je réponds ainsi au #MeToo des enfants : il me semble qu'il revient surtout aux adultes de se saisir de la question.

Nous avons pris en compte les recommandations de la Ciivise. En 2023, nous créerons une plateforme d'écoute des professionnels, qui ne sont pas toujours correctement armés face aux révélations de violence dont ils peuvent être dépositaires. C'est le cas, par exemple, de la maîtresse d'école, qui pourrait se trouver en conflit de loyauté avec les parents, mais également des professeurs du périscolaire, des entraîneurs sportifs, des médecins, etc. Au-delà même de l'obstacle du secret professionnel, il s'agit de leur apprendre à étayer les signaux et de mettre à leur disposition les outils indispensables. Cette plateforme sera d'ailleurs articulée avec les unités d'accueil pédiatriques des enfants en danger (Uaped), lesquelles exercent déjà ce rôle de contrôle auprès de la médecine libérale. Les formations ont été renforcées dans tous les services concernés et nous nous saisisons du très bon guide de formation des professionnels préparé par la Ciivise.

S'agissant de la prévention, nous travaillons sur le contrôle des antécédents judiciaires de tous les professionnels, ainsi que des bénévoles intervenants dans le champ de l'enfance, comme de la consultation systématique du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv). Ce dernier outil requiert toutefois un regard humain, ce qui complique le processus. Pour autant, cette étape est obligatoire depuis le 1^{er} novembre dernier et nous établirons bientôt un dispositif national pour interroger presque en temps réel les services du casier judiciaire, avec l'objectif de ne pas freiner les recrutements, non plus que les initiatives des bénévoles en attendant trop longtemps. Cet instrument sera d'abord ciblé sur le travail social, mais absorbera à terme le champ de responsabilité des ministères de l'éducation nationale et des sports. Cette disposition de la loi relative à la protection des enfants est excellente, mais elle concerne plusieurs millions de personnes, ce qui fait peser une pression importante sur les équipes chargées de la mettre en œuvre.

Votre recommandation n° 4, relative à l'écoute de la parole de l'enfant victime, a aussi beaucoup avancé. Nous avons constaté un phénomène de glaciation des acteurs après l'affaire Outreau, il faut l'admettre. À ce titre, le combat de La Voix de l'enfant a été salubre, qui a mené à la création des Uaped, des lieux extraordinaires qui permettent d'écouter les enfants et l'environnement familial. C'est pourquoi, avec le garde des sceaux et le ministre de la santé et de la prévention, nous avons décidé d'aller au-delà des 60 Uaped en cours de création. Début 2024, tous les départements en seront dotés, et nous travaillerons ensuite à les dédoubler dans les grosses juridictions. Ces dispositifs s'articulent avec les fameuses salles « Mélanie » des services d'enquête. Nous entendons ainsi disposer d'un maillage de lieux privilégiés et de personnes formées. Enfin, nous travaillerons avec les Uaped sur la question des données.

Quatre autres points ont émergé dans le cadre du comité interministériel à l'enfance, dont le deuxième, la prise en charge des enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), recouvre une partie de vos préconisations. Deux éléments importants seront mis en œuvre dès janvier : le groupement d'intérêt public (GIP) France enfance protégée ainsi que les conseils départementaux de protection de l'enfance. Le département reste chef de file, mais l'État l'accompagne dans la prise en charge de ces enfants. Nous renforcerons ainsi le contrôle des établissements et des services et nous pourrions nous assurer de la bonne vérification des antécédents auprès du Fijaisv et des services du casier judiciaire. Deux autres de nos priorités sont la santé des enfants et la protection contre les effets négatifs du numérique.

Enfin, le service national de la petite enfance offrira une réponse au besoin d'égalité entre hommes et femmes devant le travail, et jouera aussi un rôle de protection des enfants.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Sur le sujet des violences sexuelles sur mineurs en institutions, toute la question est de savoir comment les différentes préconisations sont effectivement mises en œuvre. Nos rapports ne sont utiles que si nous veillons à la traduction concrète de leurs recommandations.

S'agissant de la vérification des antécédents des professionnels au contact des enfants, en cohérence avec la préconisation n° 14, nous avons voté, au sein de la loi relative à la protection des enfants, un renforcement de l'arsenal législatif, notamment l'article 20, qui rend obligatoire la consultation du Fijaisv pour le recrutement de toute personne travaillant au contact de mineurs dans les secteurs sociaux et médico-sociaux, y compris les bénévoles et les travailleurs occasionnels. Des mesures particulières sont-elles prévues pour faire respecter les contrôles dans les établissements accueillant des enfants handicapés ? Ceux-ci sont particulièrement fragiles et les associations semblent avoir des difficultés à en parler. Certains parents craignent peut-être pour les places, qui sont très limitées.

Une plateforme unique au secteur social de consultation des antécédents judiciaires était annoncée lors des débats parlementaires. Son déploiement est-il prévu prochainement ?

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Un quart, voire un tiers, des enfants placés sont porteurs de handicap et donc particulièrement fragiles. Les enfants autistes sont ainsi statistiquement plus vulnérables aux violences sexuelles. L'obligation de vérification des antécédents s'applique déjà avec le casier judiciaire, elle a été étendue. L'enjeu est de n'oublier personne, tout en évitant de retarder les embauches. Le dispositif transitoire est

centré sur les départements, il s'agit de le rendre opérationnel avant de basculer le plus rapidement possible sur la plateforme nationale, qui a vocation à industrialiser et accélérer le processus.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La présentation d'une attestation de non-inscription au Fijaisv pour chaque personne de plus de 13 ans présente au domicile d'une assistante maternelle a été inscrite dans la loi relative à la protection des enfants. Qu'en est-il de son application ?

Quid de la couverture territoriale des centres de prise en charge du psychotraumatisme ? Il est nécessaire d'ouvrir à terme une centaine de ces structures. Alors qu'en 2019 dix centres régionaux du psychotraumatisme (CRP) ont été créés, le plan de lutte du Gouvernement a prévu que soient opérationnels cinq CRP supplémentaires fin 2022. Pouvez-vous nous dire quel maillage effectif a été atteint en la matière dans l'Hexagone et en outre-mer ? De nouveaux appels à projets sont-ils en cours ?

Enfin, quelles mesures portez-vous pour éviter le passage à l'acte des personnes attirées sexuellement par les enfants, mais aussi pour prévenir la récurrence des pédocriminels ? Notre rapport préconisait de réaliser une étude criminologique approfondie sur les déterminants de ce passage à l'acte ; ce qui n'a pas été fait, à notre connaissance, en dépit d'un objectif annoncé de développer la recherche sur ce sujet. En revanche, l'idée d'une structure assurant une permanence d'écoute pour les personnes sexuellement attirées par les enfants a su prospérer, ce dont nous nous réjouissons.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – L'obligation de cribler les personnes habitant au domicile d'une assistante familiale à partir de 13 ans est effective depuis le 1^{er} novembre, elle va être systématisée au moment du recrutement. Le problème reste, si l'on peut dire, la reprise du stock, qui va être systématisée par la plateforme que j'évoquais. Un autre outil sera le fichier recensant les informations relatives aux agréments des assistants familiaux, dont la mise en place est une des missions du GIP France enfance protégée. Pour autant, il subsiste une fragilité : il s'agit de vraies familles, dans lesquelles les enfants viennent et repartent. Il faudra donc assurer un suivi régulier.

S'agissant des CRP, les dix premiers ont été créés en 2019 et cinq supplémentaires en 2020, avec un volet adultes et un volet enfants et adolescents. Ils prennent en charge des victimes de tout type de violences. La question des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes a accéléré le développement de ces cellules, celles-ci fonctionnent maintenant et sont très utiles.

S'agissant des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (Criavs), nous nous sommes rendu compte que, d'une part, nous sommes en retard par rapport à la Belgique, et, d'autre part, certaines personnes susceptibles de passer à l'acte disent avoir appelé, en vain. Un numéro d'écoute a été mis en place, en plus d'un tchat ; ces mesures font partie des objectifs du plan de lutte contre les violences. Nous sommes très attentifs à ce point, en lien avec la politique menée par le ministre de la justice visant les récidivistes.

Au cours des années 2023 et 2024, une audition publique sur les mineurs auteurs de violences sexuelles sera menée par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), en vue d'optimiser la prévention et la prise en charge des violences sexuelles des mineurs et d'améliorer la pratique des professionnels. L'inceste entre mineurs d'une même

fratrie existe. Le risque est important au sein des familles et des institutions. Je veille à ce que l'intimité des enfants soit concrètement préservée au sein des établissements.

Mme Michelle Meunier. – Je ne reviendrai pas sur l'importance d'être formé pour agir, vous l'avez rappelé aujourd'hui et lors de votre visite à Nantes à l'occasion d'une journée de formation des professionnels du département sur le repérage.

En revanche, je souhaiterais vous demander des précisions sur le nombre d'Uaped déployées à ce jour. En 2019, nous avons recensé 58 de ces unités, au cours de nos travaux.

Comment sont protégés ceux qui signalent les violences, notamment les médecins ? Notre travail avait révélé qu'en la matière les dispositions étaient floues – Jean-Marc Sauvé suggérait également de protéger les auteurs de signalement. Deux médecins pédopsychiatres ont récemment été condamnés par leur ordre, ce qui pose problème, car cela contribue à protéger non pas les enfants victimes, mais les agresseurs ! Que comptez-vous faire pour clarifier notre droit sur ce point ?

Enfin, qu'en est-il de la vérification des antécédents des adultes qui interviennent auprès de mineurs ? Comme rappelé précédemment, l'article 20 de la loi du 7 février 2022 généralise la consultation du Fijaisv pour les professionnels et les bénévoles dans les secteurs sociaux et médico-sociaux. Qu'en est-il des contrôles pour les personnes chargées du transport scolaire ou du transport pédiatrique ? Ces professionnels sont-ils soumis à des procédures de vérification et d'habilitation ?

Mme Laurence Cohen. – Madame la secrétaire d'État, vous avez lancé un audit en matière de protection des mineurs porteurs d'un handicap – je rappelle qu'une enquête a été récemment ouverte par le parquet de Chartres contre une société privée à ce sujet... Pourrions-nous avoir des informations sur les suites qui vont être données ?

De plus, pour simplifier le travail de l'administration à ce sujet et éviter l'enchevêtrement des responsabilités entre plusieurs secrétariats d'État, ne faudrait-il pas confier le suivi du dossier à un seul des secrétaires d'État, contrairement à ce qui se fait aujourd'hui ?

Nous avons abordé le sujet de la prostitution des mineurs au sein des travaux de la commission des affaires sociales, de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et dans notre rapport d'information intitulé *La pornographie et son industrie*. Hier, à l'Assemblée nationale, une « survivante de la prostitution », pour reprendre ses mots, a expliqué avoir été entraînée dans un réseau de prostitution après avoir été confrontée à la pornographie lorsqu'elle était mineure. Quelle est votre position sur les mineures victimes de prostitution ? De quels leviers d'intervention disposez-vous ?

Enfin, je rappellerai que nous avons recueilli de nombreux témoignages d'enfants placés à l'ASE ayant subi des violences : des rabatteurs seraient présents devant les hôtels pour les entraîner dans un parcours de prostitution ! Que fait l'État pour lutter contre ce problème ? Plus globalement, ne faudrait-il pas remettre à plat l'ASE, dont le système semble s'effondrer, et ce malgré la bonne volonté des départements ?

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – À ce stade, nous avons identifié quelque 135 Uaped et projets d'Uaped dans les agences régionales de santé (ARS) :

quelque 56 d'entre elles sont conformes au cahier des charges, environ 19 doivent être mises en conformité avec le cahier des charges, et 60 sont encore en projet. Seuls 6 départements n'ont pas encore lancé de projet, mais vous pouvez compter sur l'engagement de la présidente de l'association La Voix de l'enfant, Martine Brousse, pour les inciter à les monter !

Nous partageons avec le ministre de la santé et avec votre commission l'idée selon laquelle la loi en vigueur ne fait pas obstacle à la révélation du secret médical. En revanche, le code de déontologie pousse beaucoup les professionnels à la prudence, ce qui constitue un blocage personnel et entraîne des jurisprudences pour le moins surprenantes. Nous pouvons toutefois noter que, dans une décision récente, le Conseil d'État est revenu sur la condamnation d'une infirmière sur ce sujet. Avec le ministre de la santé, nous entendons ouvrir un dialogue avec les différents ordres pour leur demander de clarifier leurs positions, afin que nous puissions déterminer la nécessité ou non de présenter un texte législatif permettant de clarifier les règles en vigueur.

L'enjeu des Uaped et de la plateforme téléphonique nationale que nous voulons mettre en œuvre reste d'accompagner les intervenants libéraux – infirmiers ou masseurs-kinésithérapeutes, par exemple – pour qu'ils puissent être rassurés sur le respect du secret médical.

Sur la question de la formation, nous disposons de plusieurs vecteurs pour toucher l'ensemble des secteurs de la santé – la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) travaille sur ce sujet, et nous dialoguons avec les ordres ; si nos discussions ne sont pas concluantes, nous nous tournerons vers le législateur pour avancer.

La disposition du 7 février 2022 à laquelle Mme Meunier fait référence concerne plusieurs millions de travailleurs – le service du casier judiciaire devra absorber tout ce stock de personnes soumises au contrôle du Fijaisv, et plus simplement du bulletin n° 2 du casier judiciaire, dit B2. Étendre ces contrôles à l'ensemble des professionnels en contact avec les enfants risque de noyer le dispositif. Vous évoquez les professionnels du transport scolaire mais pourraient être rajoutées beaucoup d'autres professions comme les infirmières en services pédiatriques. Le processus de contrôle requiert en effet des interventions humaines pour établir ou non l'atteinte à la probité et vérifier auprès de la juridiction compétente si l'affaire a été classée.

Je suis plutôt d'avis de mettre en œuvre la loi du 7 février 2022, qui est déjà importante. Nous préférons mettre en place un dispositif au travers duquel chaque professionnel sollicitera un certificat d'honorabilité, qui nécessitera une autre démarche, cette fois-ci individualisée, si la mention « néant » est indiquée.

Nous travaillons de sorte que ce dispositif soit mis en œuvre au début de l'année 2023 – une dizaine de personnes sont en train d'être recrutées à cet effet. Pour autant, le contrôle en la matière ne sera jamais infaillible.

En matière de handicap – plusieurs membres du Gouvernement sont impliqués dans cette politique publique –, mon domaine de compétences me permet de traiter des sujets relatifs aux parcours de l'enfant tandis que celui de la ministre déléguée chargée des personnes handicapées est de s'intéresser au parcours de la personne tout au long de la vie. Nous travaillons en lien étroit, sur ces questions, avec M. Pap Ndiaye et Mme Geneviève Darrieussecq, tant elles sont prégnantes.

Actuellement, le nombre des diagnostics d'enfants souffrant d'un syndrome autistique ou de trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH) augmente. Or, l'ensemble des troubles de l'acquisition est médicalisé et tous les troubles « dys » relèvent désormais du champ du handicap. Tout cela pose le problème de l'accompagnement des parents, souvent dépassés par ces difficultés, ce qui oblige – ce n'est pas un reproche – les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) à faire du social auprès d'eux... Nous avons constitué un corps d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) à part entière, à la suite des pressions que nous avons subies à la rentrée scolaire. Notre objectif est de répondre à ces questions au cas par cas et le mieux possible, tout en ayant une vision globale sur le sujet.

La déléguée interministérielle à l'autisme indique que de plus en plus d'enfants naissent avec des troubles du neurodéveloppement. Nous devons donc disposer d'une feuille de route complète à ce sujet – elle est élaborée par le Conseil national handicap – d'autant que les enfants recevant des prescriptions pour aller dans un institut médico-éducatif (IME) sont de plus en plus nombreux. Or, nous manquons d'IME, si l'on se réfère aux constats des MDPH !

Aussi, nous travaillons à instaurer de nouveaux dispositifs : nous avons déjà augmenté le nombre d'équipes mobiles – il en faut sans doute davantage –, nous avons récemment inauguré un dispositif où l'école se rapproche des IME ; enfin, nous devons documenter l'ensemble des chiffres qui témoignent de l'explosion du travail des MDPH et des AESH. Cette feuille de route mérite deux ministres !

Nous nous apercevons que les placements des mineurs à l'ASE sont liés aux défaillances des dispositifs du handicap où ils ont été pris en charge auparavant, ce dont nous nous sommes aperçus dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Nord. Nous devons endiguer ce phénomène.

La situation des lieux de vie et d'accueil (LVA), qui a été mise en lumière récemment à la suite des révélations dont *Le Canard enchaîné* s'est fait l'écho, le 13 décembre dernier, est l'objet de toutes mes préoccupations. Face à la complexité de la situation d'un certain nombre d'enfants et face à l'évolution de la pratique éducative – en raison de la fin des internats dans les grands établissements –, des structures plus souples ont été créées pour répondre aux besoins des enfants, les LVA. Ils sont très demandés, puisque nous comptons un éducateur par enfant et parfois, deux pour un, si la semaine est entièrement prise en compte, le week-end compris.

Le problème, c'est la dispersion des enfants placés qui répond à une demande, mais également, il faut le dire, à une certaine logique économique. Cette situation renvoie à deux problèmes que j'érige en priorité de mon action : l'habilitation des services qui gèrent les enfants et l'augmentation des lieux de placement – certains départements ont besoin de 10 % de places en plus. Comme toujours, l'autorisation administrative passe après la bonne volonté d'accueillir les enfants. Dans mon audit, j'ai demandé à chaque département de vérifier que les LVA ont bien fait l'objet d'une autorisation administrative – les préfets sont impliqués, nous avons fait de cette demande une priorité.

À cet effet, j'ai demandé, dans le budget pour 2023, un renforcement des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et de la DPJJ pour accompagner les départements dans une véritable stratégie de contrôle. La responsabilité de l'État est d'être aux côtés des départements, pour contrôler ces établissements : trop de

services ne sont pas contrôlés, ce qui contribue à jeter l'opprobre sur ce métier, malheureusement !

Le sujet de la prostitution suscite une double inquiétude, en raison, d'une part, du nombre de mineures concernées, et, d'autre part, de la grande fragilité des mineures placées, qui sont des proies pour les rabatteurs. Je me rappelle avoir visité un foyer d'accueil dans le nord de Paris, où j'ai pu constater que huit jeunes filles portées disparues depuis deux jours étaient victimes des mécanismes de traite et de prostitution...

Le procureur général a établi un plan pour lutter contre ce phénomène ; nous avons financé une campagne de sensibilisation plutôt efficace, nous formons nombre de professionnels en la matière, et nous continuerons de le faire. L'enjeu est que nous réussissions à articuler cette démarche avec les services de police et de gendarmerie, afin que tous les services s'investissent dès qu'un enfant s'échappe.

Enfin, il faut clarifier les sanctions applicables aux proxénètes et aux consommateurs : avoir une relation tarifée avec une jeune fille de moins de quinze ans, c'est un crime, même si c'est tarifé ! Nous réfléchissons avec le ministre de l'intérieur et le garde des sceaux à la meilleure façon de faire passer ce message.

Mme Colette Mélot. – Nous avons grandement besoin que le personnel soit formé, afin de renforcer la prévention en matière de violences contre les mineurs. L'éducation nationale joue, à ce titre, un rôle très important, au travers de l'éducation à la sexualité et à la parentalité. Cela devrait être institutionnalisé, car trop de familles ne disposent pas des notions pour savoir ce qui doit se faire ou non.

Mme Pascale Gruny. – Sur les cas de violences, les interventions sont très rapides, en revanche, en cas de manquement éducatif – absence à l'école –, les délais sont bien plus longs. Pourtant, il s'agit déjà d'une carence éducative, qui peut cacher des maltraitances plus graves. Le juge n'enjoint pas aux parents de scolariser leur enfant.

Ma seconde question porte sur les visites médicales. Sont-elles régulièrement réalisées ?

M. Philippe Mouiller. – Madame la secrétaire d'État, j'ai apprécié vos propos : vous pourriez les relayer auprès de certains de vos collègues du Gouvernement...

Le débat sur la place des IME est un point essentiel. Les situations sont connues : les parents refusent de porter plainte de peur de perdre la place qu'occupent leurs enfants dans les établissements. Cela pose la question de la répartition des jeunes entre l'ASE et les établissements. Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023, le nombre de places en IME a été diminué, alors que les besoins sont criants.

De plus, 1 500 jeunes Français sont aujourd'hui exilés en Belgique, comme l'a rappelé un récent rapport du Sénat : l'État paie des sommes importantes pour leur suivi. Or ce dernier est très inégal selon les établissements : j'ai eu l'occasion de m'en rendre compte personnellement lors d'un déplacement. Chaque année, nous votons un crédit de 90 millions d'euros dans le PLFSS en faveur d'un fonds d'urgence visant à éviter les départs en Belgique : celui-ci n'est jamais utilisé. Les MDPH ne sont plus en capacité d'orienter les

personnes. Or la psychiatrie a toujours ses entrées directes avec la Belgique. Se pose ainsi la question de la transversalité sur ces sujets.

Nous avons évoqué la situation des AESH : le secteur médico-social n'est-il pas mieux armé que l'éducation nationale pour gérer ce volet ?

J'ai récemment participé à un colloque organisé par l'École nationale de la magistrature (ENM) sur la prise en charge des personnes handicapées lors des auditions de justice. Généralement, les jeunes concernés ne bénéficient d'aucune écoute, car la justice est incapable de prendre en compte leur parole.

M. René-Paul Savary. – Ma remarque se fonde sur mon expérience d'ancien président de conseil départemental : c'est le juge qui prend les décisions de placement et il revient aux conseils départementaux de veiller à la bonne exécution de la décision. De bonnes relations entre les deux institutions facilitent le placement, mais ce n'est pas toujours le cas. Autrefois, les services étaient bien dimensionnés pour prendre en charge les jeunes de nos départements en difficulté. Depuis l'arrivée des mineurs non accompagnés (MNA) – ils ne sont d'ailleurs pas toujours mineurs –, la charge a considérablement augmenté, au détriment des enfants dont nous avons la responsabilité. Vingt ans plus tard, ce problème est toujours d'actualité.

En outre, nous manquons de pédopsychiatres : vous avez fort à faire dans ce domaine, madame la secrétaire d'État.

Avec le rapprochement des fratries, on fait parfois entrer le loup dans la bergerie. Les choses sont difficiles à appréhender.

Nous étions soulagés de pouvoir compter sur la prise en charge des enfants par la Belgique. Dans mon département, sur 72 enfants, jamais les familles n'ont souhaité que les enfants soient rapatriés. J'ajoute que les établissements belges sont agréés.

« Signaler n'est pas dénoncer » : tel était le slogan d'une campagne qui visait à déculpabiliser les personnes attirant l'attention des services sociaux sur le cas d'un enfant en difficulté. Réitérons cette stratégie en vue d'améliorer la prise en charge des jeunes en difficulté.

Mme Laurence Rossignol. – Je me réjouis de vos propos sur la façon de traiter la prostitution des mineurs, madame la secrétaire d'État.

Certains proxénètes sont traduits en justice à l'occasion de grands procès. Mais les clients ne sont jamais inquiétés : c'est un véritable problème. Certes, des moyens supplémentaires sont nécessaires pour les enquêtes, mais le problème est ailleurs : la loi de 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel n'est pas appliquée. On ne peut pas, d'un côté, faire montre de complaisance envers un client sollicitant les services d'une personne majeure et, de l'autre, soutenir que le client ayant recours à un mineur est un criminel. Il est impossible d'avoir une telle approche dans notre politique pénale. Allez dire à des gamines que la prostitution est impossible quand celles-ci sont mineures, mais qu'à partir de 18 ans, cette pratique relève du glamour. Dans le cadre de la loi visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste, j'avais proposé que l'achat de services sexuels auprès d'une mineure âgée de 15 à 18 ans soit considéré comme un viol. Le garde des sceaux m'avait alors répondu qu'il ne fallait pas poursuivre « les pauvres gars » qui ne

connaissaient pas l'âge de la prostituée : c'est bien là toute l'ambiguïté. Madame la secrétaire d'État, favorisez la bonne application de la loi de 2016 : cela facilitera la poursuite des clients ayant recours à la prostitution, parmi lesquels figurent les clients de personnes mineures.

J'en viens aux troubles divers dont souffrent de plus en plus d'enfants : pourquoi un tel accroissement ? Où en sont nos travaux de recherches ? Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) publieront bientôt un rapport sur la médicalisation accrue et précoce des enfants. Mobilisons-nous collectivement sur les causes de ce phénomène de société.

Certaines séparations familiales se déroulent mal : les enfants sont alors les otages de la vengeance de l'un des parents et, en réalité, des pères.

M. Bernard Bonne. – Pas uniquement les pères.

Mme Laurence Rossignol. – J'insiste : statistiquement, dans la majorité des cas, c'est bien le père. Je plaide donc en faveur des juridictions spécialisées : le juge des enfants, le juge aux affaires familiales et le parquet doivent travailler ensemble au profit des familles rencontrant des problèmes. Il faut arrêter de confier des enfants à l'ASE parce que la famille dysfonctionne autour d'une séparation.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Faut-il recentraliser l'ASE ? Pour avoir dirigé pendant longtemps les services de PJJ, j'estime qu'une telle décision prendrait beaucoup de temps à se concrétiser. En outre, l'ASE est une politique éminemment territoriale : il convient de prendre en compte les spécificités de chaque département. Elle exige également une coordination entre tous les acteurs : les décrets facilitant la création des comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE), prévus par la loi du 7 février 2022, sont en cours de finalisation. Développons une stratégie d'offre et de contrôle et définissons des trajectoires pour les professionnels, selon la situation de chaque département. Les CDPE joueront un rôle important à l'avenir. De plus, je compte favoriser un renforcement des contrôles.

J'ai parfaitement conscience que l'ASE se situe au bord de la rupture. C'est un cercle vicieux : la qualité de la prise en charge diminue et l'on manque de professionnels. Il est urgent d'agir, notamment *via* les missions de contrôle de l'État.

Les assises de la santé aborderont le problème de la démographie médicale dans le secteur scolaire. La santé mentale des enfants, notamment celle des 13-16 ans, fait l'objet de signaux très inquiétants. Il faut mieux documenter ces situations : le handicap mental sert de paravent à des situations bien différentes, en cas de difficulté des parents à éduquer leurs enfants, notamment. On remplace l'accompagnement social par la délivrance de médicaments. Les problèmes sont mieux traités lorsqu'ils sont pris en compte rapidement.

Mme Laurence Cohen. – À cet égard, il faudrait desserrer l'étau sur le nombre d'orthophonistes, qui peuvent parfaitement prendre en charge les enfants atteints de « dys » et éviter ainsi une réponse médicale.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Je suis d'accord.

Le décret visant à une nouvelle répartition entre départements des MNA est en passe d'être publié. Les MNA ont contribué à l'engorgement de l'ASE. Cela dit, un mineur doit être confié aux soins de la protection de l'enfance, quel que soit son statut. De plus, la

présomption de minorité s'impose quand on ne connaît pas leur âge. L'évaluation de la minorité a progressé, mais elle reste hétérogène. Articulons mieux les dispositifs visant les majeurs avec ceux qui sont destinés aux mineurs.

La prostitution est un vaste sujet. J'aborde les choses avec pragmatisme : tout est bon à prendre lorsque l'on intente des procès aux criminels. Je pense que la peur du gendarme est une méthode efficace. De plus, notre pays a une approche complexe de la sexualité : on le voit dans les violences intrafamiliales. Nous devons progresser en matière d'éducation à la vie affective et sexuelle. Nous faisons face à une montagne : je pense que les procès médiatisés nous aident à avancer dans ce domaine.

La rédaction de neuf décrets d'application de la loi du 7 février 2022 est bien avancée.

M. Bernard Bonne. – Nous manquons de temps pour aborder en profondeur la question de l'application de loi relative à la protection des enfants. Je réitère mes propos tenus en séance le 8 décembre dernier : il serait intéressant, non pas de créer une délégation à la protection de l'enfance, mais de mener une mission d'évaluation sur les lois de 2007, 2016 et 2022. Nous avons adopté des avancées législatives – le Sénat a d'ailleurs fortement enrichi la loi, en proposant par exemple la création des comités départementaux pour la protection de l'enfance – mais nous n'avons pas toujours d'informations sur leur mise en œuvre concrète.

Mme Catherine Deroche, présidente. – En tant que rapporteur du projet de loi, cette mission de suivre l'application de la loi promulguée vous incombe de droit.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Les métiers de la protection de l'enfance se sont largement professionnalisés. Mais les acteurs sont perdus face à la multiplicité des textes et des prescriptions. C'est pourquoi je suis très intéressée par le travail que vous pourrez mener.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je précise que la mission commune d'information avait été complétée par une mission conjointe de la commission des lois et de notre commission sur la question du secret professionnel et, notamment, du secret médical.

Merci beaucoup pour cet échange de qualité, madame la ministre.

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

La réunion est close à 17 h 50.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 8 novembre 2022

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

La réunion est ouverte à 17 h 00.

Audition de M. Jean Castex, candidat présenté par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), en application de l'article 13 de la Constitution

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons été informés le 19 octobre que le Président de la République envisageait de nommer M. Jean Castex au poste de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Comme vous le savez, une telle nomination ne peut intervenir qu'après l'audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, auditions qui doivent être suivies d'un vote.

Cette audition est publique et ouverte à la presse. À son issue, nous procéderons à un vote pour lequel il ne peut y avoir de délégation de vote. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale procédera au dépouillement simultané de ce scrutin.

Je vous rappelle qu'en application de l'article 13 de la Constitution, il ne pourrait être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Ce rappel étant fait, nous souhaiterions vous entendre, Monsieur le Premier ministre, sur les objectifs que vous souhaiteriez poursuivre si nous donnions notre aval à votre candidature. Vous vous êtes récemment déjà prêté à cet exercice puisque nous avons, avec nos collègues députés, donné un avis favorable à votre candidature à la présidence du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) à la fin du mois de juillet dernier. Naturellement, cette nouvelle candidature, qui intervient 3 mois après cette première nomination à la tête de l'Afitf, nous interroge. Aussi, et dans ce contexte assez inédit, pourriez-vous nous exposer les raisons qui motivent votre candidature à la RATP ?

Je vais sans attendre donner la parole à notre rapporteur, Philippe Tabarot, chargé de conduire votre audition. Vous pourrez ensuite nous présenter votre candidature et nous faire part de vos motivations, avant de répondre aux premières questions du rapporteur.

À l'issue de ce premier échange, mes collègues sénateurs vous interrogeront à leur tour pour une séquence de questions-réponses.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – C’est un plaisir de vous accueillir pour cette audition. Il faut bien l’avouer, nous ne pensions pas vous retrouver si rapidement pour étudier votre candidature à une nouvelle nomination.

J’ai préparé cette audition exigeante pour que notre échange soit le plus éclairant possible et qu’il ne soit perçu ni comme une formalité convenue, ni comme une tribune inquisitrice. Ainsi, j’ai échangé avec la présidente de la région Ile-de-France, Valérie Pécresse, Didier Migaud, Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Catherine Guillouard, ancienne présidente de la RATP, qui a récemment mis fin à sa fonction pour raisons personnelles mais qui, avec détermination, a préparé le groupe à l’ouverture à la concurrence et mené à bien de nombreux chantiers.

La question centrale de cette audition est donc celle-ci : l’ancien Premier ministre Jean Castex peut-il être le nouveau PDG de la RATP ?

Sans nul doute, votre appétence et votre compétence sur les transports sont au rendez-vous, comme nous l’avions déjà exprimé très largement en juillet dernier. Je peux en témoigner en tant qu’administrateur de l’Afitf que vous présidez, ou présidiez. Dès vos premiers jours à la tête de cette agence, j’ai pu constater une impulsion nouvelle, une mobilisation accrue des services de l’État et un nombre record de conventions signées et de crédits consommés. J’y voyais un atout et le renforcement du plaidoyer en faveur des transports, alors que ce sujet a été totalement occulté durant la présidentielle et qu’il revient tel un boomerang dans l’actualité.

Pour autant, ce premier point positif est grippé par un chapelet de réserves et de remarques que l’on ne peut camoufler.

Premièrement, votre nomination vient se mêler à une longue liste de « recasages » s’apparentant moins au mérite qu’à la loyauté.

Votre expérience risque injustement de se confondre avec les autres nominations d’Emmanuel Macron, celles des naufragés du suffrage universel, des ex-ministres ou proches de la Première dame ; qu’ils soient nommés à la Cour des comptes, à la préfecture de Police de Paris, au Conseil constitutionnel, au Port et au MUCEM de Marseille, à la Commission de régulation de l’Énergie, à l’Inspection générale des affaires sociales (Igas) ou au Comité de la Biodiversité...

Les Français ou mieux, le Président de la République lui-même, n’en voulaient plus : ils les ont fait sortir par la grande porte de la démocratie, il a trouvé le moyen de les faire rentrer par les fenêtres du copinage. Est-ce donc cela, le nouveau monde ?

Deuxième point, nous sommes pour le moins surpris de vous retrouver si rapidement après vous avoir questionné pour votre nomination à l’Afitf, le 27 juillet dernier. 104 jours seulement séparent le Jean Castex qui se présentait devant nous comme candidat à l’Afitf de celui qui se présente aujourd’hui comme candidat à la RATP.

Reste à savoir si cette candidature sera la bonne, ou si vous restez ouvert à d’autres opportunités de nomination que nous aurons à traiter. Ensuite, quid du devenir de l’Afitf ?

Dernier point, nous avons été forcément embarrassés par les réserves de la HATVP. À première vue, son avis du 18 octobre dernier semblait contraindre assez

strictement le possible exercice de vos futures fonctions, vous demandant de vous abstenir de toute démarche auprès des membres du Gouvernement qui étaient en exercice lorsque vous étiez Premier ministre ou encore, jusqu'au 16 mai 2025, auprès des services qui étaient placés sous votre autorité.

Quel dirigeant d'un établissement public de transport aussi important que la RATP peut s'abstenir de tout contact avec le ministre des transports ou le ministre de l'intérieur ?

Mais mon entretien avec le président de la HATVP a permis de m'éclairer et d'écarter les questions pénales et déontologiques de ces réserves. Dans le cadre spécifique de l'ouverture à la concurrence, vous devez simplement vous abstenir de démarcher, c'est-à-dire, selon la définition du Larousse, de mener à bien une entreprise, telle une intervention faite auprès d'une autorité, en l'occurrence auprès de vos anciens collègues ministres. La frontière me semblait poreuse, mais le président Migaud a levé mes doutes.

Le cadre de cette nomination étant ainsi posé, je souhaitais bien sûr vous interroger sur deux sujets qui me paraissent cruciaux : le financement du transport public en France et votre stratégie à la tête de la RATP.

Pour ce qui est du financement du transport public, je sais que vous avez conscience de la situation de crise que nous vivons. Des infrastructures et du matériel vieillissants, des autorités organisatrices de mobilité (AOM) à l'agonie financière, à l'image d'Ile-de-France Mobilités (IDFM) qui n'aura pour seule solution, au grand dam de sa présidente, que de baisser encore son offre ou d'augmenter fortement son Pass Navigo, à contresens de la décarbonation des transports que nous appelons de nos vœux.

Comment trouver de nouvelles ressources en investissement et en fonctionnement, comme cela avait été promis par votre prédécesseur à Matignon, et qui ne sont jamais arrivées ?

Comment rétablir un service de qualité à un coût acceptable, après une dégradation palpable depuis la rentrée ?

Pour ce qui est de la stratégie du groupe, allez-vous continuer la politique de la présidente Guillouard, qui a essayé d'aller chercher des bénéfices dans d'autres pays et vers d'autres corps de métier que le transport public pur, pour lutter contre la perte probable de marchés en Ile-de-France, du fait de l'ouverture à la concurrence et de l'assèchement des subventions publiques ou allez-vous vous recentrer sur le cœur de métier qu'est le transport public et notamment en Ile-de-France ?

Enfin, le président de la RATP Jean Castex sera-t-il celui qui défendra les mesures de sécurité portées par l'entreprise alors que le Gouvernement qu'il dirigeait il y a peu les refusait au travers d'amendements sénatoriaux, comme celui visant à supprimer l'obligation de reclassement en cas d'avis d'incompatibilité rendu pour occuper une fonction sensible, notamment pour les fichés S ?

Pour conclure, en fonction des réponses que vous apporterez à nos questions, comme je l'ai dit : compétence et appétence demeurent pour moi la priorité des priorités.

Aussi, à titre personnel, et sans engager ni mes collègues, ni mon groupe, je voterai pour votre nomination aux fonctions de PDG de la RATP.

Je le fais dans un seul but : celui de ne pas vous affaiblir au moment où, juste après le départ de Catherine Guillouard et avant une grève qui vous est offerte comme cadeau de bienvenue, le climat social et l'offre de transports se dégradent et le marché concurrentiel s'active fortement.

Je crois que nous avons tous plutôt intérêt à ce que vous réussissiez cette grande et belle mission et ainsi éviter le déclassement du groupe RATP et de ses 69 000 salariés, sur un plan local, national et international.

M. Jean Castex. – Même si les circonstances sont particulières, c'est un plaisir de me retrouver devant vous, comme candidat à la présidence de la RATP – et même si, je tiens à vous rassurer, je n'ai pas l'intention de renouveler des candidatures tous les trois mois... La RATP est une belle entreprise de notre patrimoine national, elle fait face à des difficultés mais, vous me connaissez, ce n'est pas pour me décourager.

Pourquoi candidater alors que je viens d'entrer à l'Afitf ? D'abord parce que lorsque je me suis présenté devant vous pour la présidence de l'Afitf, il y a trois mois, le poste n'était pas vacant à la RATP – et personne n'imaginait qu'il le deviendrait subitement puisque la vacance tient à une décision personnelle, tout à fait respectable et honorable, de Catherine Guillouard. Je tiens à rendre hommage à son action à la tête de la Régie qu'elle a conduite et faite évoluer avec beaucoup de courage, sachant lancer de grands chantiers qu'il faut maintenant poursuivre. Sa décision de partir, annoncée début septembre, a surpris tout le monde et elle est donc intervenue après que je me suis présenté devant vous pour l'Afitf. Je le dis sans détour : quand l'exécutif m'a demandé si cette fonction m'intéressait, j'ai tout de suite répondu positivement. Est-ce que ce sera pour moi le bon poste ? Le précédent n'était pas mauvais, j'étais heureux et je vous remercie de vos appréciations, mais le poste dont il s'agissait il y a trois mois n'a pas la même dimension que celui dont nous parlons aujourd'hui. L'Afitf, c'est une équipe de 5 agents – à la RATP, en incluant les filiales, on dépasse les 70 000 salariés... Vous m'accorderez que je suis cohérent : je reste dans le même secteur, celui des transports collectifs, et je vous ai dit il y a trois mois combien je crois aux transports collectifs, ils représentent des enjeux quotidiens pour des millions de nos concitoyens, mais aussi des enjeux d'aménagement du territoire et de fabrication de la ville – d'abord en Ile-de-France, même si la RATP s'est étendue hors de cette région et même du pays – et, encore, des enjeux fondamentaux de transition écologique.

Voilà comment les choses se sont passées. Les défis sont nombreux, ils ne me découragent pas, ils m'aiguillonnent, même. Troisième opérateur mondial de transport urbain, très liée à l'histoire de la capitale, la RATP fait face à des défis très lourds et considérables, y compris à très court terme – vous les avez présentés. Je suis candidat, donc loin de tout connaître sur le sujet, mais je veux vous dire ma façon de voir les choses.

Il va d'abord falloir, me semble-t-il, s'occuper du très court terme : chacun le sait à travers la presse, il y a un sujet de qualité et de continuité du service, notamment s'agissant du service de bus, avec un quart de l'offre qui n'a pas été réalisée en octobre ; il y a des difficultés sur un certain nombre de lignes de métro, je le sais très concrètement, en tant qu'usager du métro. La RATP rencontre des difficultés de recrutement, de ressources humaines – mais ne comptez pas sur moi pour faire du RATP « bashing », les difficultés sont loin d'être l'apanage de la Régie, les transports collectifs en général sont en difficulté. Il y a des propositions pour en sortir, venue de la RATP et d'IDFM, il faut avancer.

Autre défi de court terme, la facture énergétique va être très importante : elle était de 210 millions d'euros l'an dernier, elle serait de 265 millions d'euros cette année et elle atteindrait 480 à 550 millions d'euros l'an prochain, c'est une augmentation considérable. La RATP consomme 2,5 térawatts-heures (TWh) par an d'énergie, soit 2 % de la consommation électrique de toute l'Ile-de-France. Sur un tel sujet, il va falloir mobiliser des dispositifs nationaux et je veux vous rassurer : je pourrai tout à fait m'adresser au ministre de l'économie et à celui de l'énergie pour mettre en place des mesures tarifaires ; les réserves de la HAVTP ne concernent que l'ouverture à la concurrence. Or, ce n'est pas la RATP qui organise l'ouverture à la concurrence, c'est IDFM, ce n'est pas le Gouvernement, c'est l'instance régionale, issue du Conseil régional.

Autre défi de court terme, la question des salaires et le mouvement social qui, vous me l'accorderez, ne concerne pas que la RATP. Or, la Régie a augmenté les salaires, en moyenne, de 5,2 % cette année, avec l'effet du point d'indice et celui des primes, qui ont concerné surtout les bas salaires et le travail de nuit. Il faudra, bien entendu, prendre aussi en compte la réforme des retraites, qui aura un impact certain.

À courte échéance, parce que ce sont des événements qui se préparent dès aujourd'hui, se présentent également la Coupe du monde de rugby et les Jeux olympiques et paralympiques (JOP), avec 1 million de voyageurs supplémentaires certains jours, cela représente des enjeux très importants de flux, mais aussi, par exemple, de billetterie, avec l'objectif qu'au moins 40 % des passagers achètent un billet digital.

Enfin, il y aura l'ouverture à la concurrence en 2025, qui a déjà commencé mais sur des zones où la RATP était peu présente et qui va bientôt toucher toutes les zones de bus qu'elle exploite aujourd'hui, puis en 2030 pour le tramway, et 2040 pour le métro.

Parmi les enjeux de grande envergure qui impliquent des actions dès aujourd'hui, il y a le changement climatique. Il commande de faire gagner des parts modales au transport collectif, alors même que la RATP n'a pas rattrapé le niveau d'avant la crise sanitaire. Les transports représentent 31 % des émissions de gaz à effet de serre, dont 94 % pour la route. À distance égale, en Ile-de-France, on consomme 50 fois moins de CO₂ en empruntant les transports en commun plutôt que sa voiture – il est clair que la RATP doit conquérir de nouveaux clients.

Pour répondre à l'enjeu climatique, il faut aussi agir pour la sobriété de la RATP. La Régie s'est fixée pour objectif de réduire de moitié ses gaz à effet de serre en 2025 par rapport à 2015, et de 80 % en 2034 ; cela passe par le très ambitieux Plan bus, d'1,8 milliard d'euros, avec l'objectif qu'il n'y ait plus de bus au diesel d'ici fin 2026 – chacun ici, qui a les pieds sur terre, mesure combien c'est considérable. Or, l'objectif est déjà atteint à 57 %, il y a déjà 554 bus électriques, 794 au biométhane, 361 nouveaux bus qui roulent sans diesel ont déjà été introduits cette année – et tout ceci pose, vous vous en doutez bien, des problèmes très difficiles dans cette période pour les achats, les nécessaires reconversions des centres bus, donc des problèmes de permis de construire, de réglementation... Toujours pour sa sobriété énergétique, la RATP agit et doit continuer à agir sur la consommation énergétique de ses bâtiments – l'objectif est ici de 20 %, elle doit augmenter le renouvelable dans l'électricité qu'elle consomme et aussi approfondir le chantier de la publicité et de l'éclairage dans ses espaces.

Les défis ne manquent donc pas, ils me motivent.

Quelles seront mes priorités ? Quelques mots de méthode. Je crois que, dans la vie, il faut faire ce qu'on sait faire – et vous me connaissez, ma méthode passera par de l'écoute, de la concertation et de la proximité.

Il faut écouter les salariés et les usagers de la RATP. Il faut, bien entendu, travailler avec IDFM, qui représente l'essentiel des résultats de la Régie ; je commencerai bien sûr mes visites par la présidente de la région Ile-de-France. Nous avons l'obligation de bien travailler ensemble car, pour les usagers, le fait de savoir si telle difficulté relève de la RATP ou d'IDFM ne compte guère... Mon objectif à court terme, c'est de faire un état des lieux très précis des difficultés pour parvenir rapidement à un plan d'action concerté, et que l'on travaille ensemble au service des Franciliens et de tous les visiteurs. Vous pouvez aussi compter que l'ancien maire que je suis fera le tour des élus, des maires, des présidents de départements, de tous les élus des territoires où la RATP déploie et va déployer son service public. Ce dialogue sera aussi exercé avec les partenaires sociaux de l'entreprise, le dialogue social a une longue histoire à la RATP, il ne faut pas la récuser. Un mouvement de grève est prévu pour ce 10 novembre, on annonce qu'il sera suivi, mais je vois aussi que l'entreprise a signé 25 accords d'entreprise en 2021, c'est dire la vitalité du dialogue social. Et vous savez combien j'y suis attaché, vous avez pu le constater lorsque j'étais Premier ministre, les organisations syndicales l'ont reconnu. Je vais m'employer à faire aboutir les discussions sur le cadre social territorialisé, des négociations longues n'ont pas abouti, une décision unilatérale de la RATP est contestée en justice, une médiation judiciaire est en cours, il faut avancer. Nous devons également anticiper la négociation annuelle obligatoire (NAO) sur les salaires ; elle sera ouverte dès le mois prochain.

J'entends améliorer le travail avec les usagers et leurs représentants – ce n'est pas une critique envers ce qui se fait, mais je veux aller plus loin encore. Les usagers, ou clients, ont des droits d'expression ; les outils d'expression ont évolué, il faut y travailler.

Je veux aussi insister sur la qualité du management à tous les étages, il y a eu des réformes organisationnelles, il faudra les mener à terme. Je suis pour la plus forte déconcentration possible, pour que la ligne hiérarchique soit mobilisée, responsabilisée, pour trouver les solutions au plus près du terrain.

Sur le fond, je ne suis pas pour un retour en arrière sur la diversification et la filialisation, mais ma priorité des priorités c'est le cœur du métier, qui est de répondre aux attentes des usagers par la ponctualité, la régularité, la propreté, la sécurité, la qualité de l'information, la lutte contre fraude, l'amélioration de la billettique : la diversification de l'activité, qui fait sens, ne doit pas détourner la RATP de ses missions fondamentales, le transport collectif. Nous devons résoudre les difficultés de recrutement, l'absentéisme ; la RATP annonce le recours à de l'intérim, je me donne trois semaines pour un diagnostic partagé et pour trouver de nouveaux outils qui permettent d'avancer.

La sécurité préoccupe nos concitoyens sur certaines parties du réseau, en particulier dans le nord-est parisien, où se rencontrent les problèmes du crack, du vol à la tire, d'agressions en particulier envers les femmes. L'une de mes toutes premières visites sera au centre de coordination opérationnelle, mis en place en juillet dernier et placé sous l'autorité de la préfecture de police de Paris. Le Groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) a lui aussi du mal à recruter. IDFM a augmenté ses crédits mais la RATP ne parvient pas aux 958 agents prévus pour la fin 2022, mais je crois comprendre que nous serons à 920, il faut avancer. J'attire votre attention sur le fait que, sur les 45 000 agents que compte l'établissement public, 5 500 sont dans les gares et stations, au contact du public : la présence

humaine est importante, il faut poursuivre dans ce sens et, alors que la billettique sera encore modernisée, il faut réfléchir à ce que la présence humaine ne disparaisse pas, il faut même renforcer la présence humaine de proximité, qui est au cœur du service, la RATP étant une entreprise de service public.

C'est aussi par l'investissement, qu'on fera face aux défis du quotidien et que l'on préparera l'avenir.

Il faut continuer d'investir dans les femmes et les hommes qui travaillent dans les 271 métiers de ce service public. Je poursuivrai ici trois objectifs. D'abord, améliorer la vie au travail. Comme je prends le métro, des agents qui me reconnaissent m'abordent désormais, ils me racontent leur vie au travail, leurs difficultés : nous avons besoin d'améliorer la qualité de la vie au travail, en déployant de nouveaux outils ; ce sera l'une de mes priorités. Deuxième objectif : la gestion prévisionnelle des emplois ; elle est indispensable pour lever les difficultés de recrutement qui ont impact direct sur la continuité du service, nous avons une obligation en la matière. Enfin, je veux mettre l'accent, en particulier à travers la formation, sur la diversité, l'excellence, la technicité des métiers de la RATP, qui vont de l'industrie, à l'accueil des usagers et des clients : il faut faire valoir tout cela, ce sont des chantiers porteurs pour l'avenir.

Les investissements sont aussi dans les matériels, ils sont décisifs pour la sécurité, la qualité, la sobriété du réseau. Si l'on veut transporter davantage de gens, il faut accroître l'offre, il n'y a pas de secret. Prenez l'exemple de l'automatisation, installée sur la ligne 1 : que vous preniez les critères de la ponctualité, de la sécurité, du nombre d'incidents, tout s'est amélioré. Il faut généraliser cela, petit à petit, mais le cap est tracé. Des investissements très importants ont été réalisés pour le RER A qui est, avec 1,4 million de voyageurs par jour, la ligne la plus fréquentée au monde : les efforts d>IDFM et de la RATP ont eu une incidence directe sur la ponctualité et sur les indices de satisfaction des usagers, même s'il reste beaucoup à faire. Nous allons investir pour renouveler 60 % du matériel roulant de la RATP d'ici 2035, c'est considérable mais indispensable pour avoir un matériel qui protège mieux, qui soit plus sobre et moins polluant. Le RER B va recevoir 146 trains entre 2025 et 2030, c'est considérable.

Les investissements de la RATP se sont accrus de 70 % entre 2017 et 2022 avec, pour 2021, une enveloppe de 2,7 milliards d'euros, dont 1,2 milliard sur fonds propres, le contrat avec IDF Mobilités porte sur des investissements à hauteur de 8,4 milliards d'euros, le contrat État-région (CPER) prend en charge le quart des investissements. Il faut dégager des ressources nouvelles et supplémentaires par rapport à ce qui a été prévu par la loi d'orientation sur les mobilités (LOM), vous avez raison de le souligner, Monsieur le rapporteur. Je me permets de rappeler que, comme Premier ministre, j'avais accru de 870 millions d'euros la part de l'État dans le CPER, essentiellement grâce au plan de relance, pour la porter à 2,330 milliards d'euros. La politique de diversification et de filialisation doit participer pleinement à la valorisation des investissements, dans la cohérence du groupe. Le métro automatique a démontré ses atouts, il y a des parts de marché à conquérir. Et nous avons besoin d'une vision intégrée des transports, c'est aussi un atout pour la RATP.

Dans ces conditions, nous pourrons relever le défi de l'ouverture à la concurrence ; je suis convaincu que le service public est capable d'y faire face. La réorganisation achevée, nous pourrons passer du statut de monopole à celui d'opérateur choisi ; il manque encore des textes, ce qui génère de l'incertitude pour les salariés, je vais m'y atteler – et pour rassurer ceux qui y verraient une difficulté, je précise que le ministre qui

chapeaute les transports, Christophe Béchu, n'était pas dans mon Gouvernement, et qu'il n'y aura donc aucun accroc aux réserves de la HATVP. Enfin, sur la concurrence, je crois que nous devons suivre de très près ses effets et que nous avons besoin d'un observatoire, pour examiner en particulier l'incidence sur la qualité de service.

Je veux dire ma lucidité face aux défis qui sont les nôtres, ma confiance dans les collaborateurs de la RATP, ma détermination à mettre mes expériences au service de l'entreprise et de ses clients usagers ; je crois au service public, aux valeurs du service public qui sont parfaitement conciliables avec la compétitivité, la performance et la concurrence – à condition que celle-ci soit nécessaire, juste et équitable. Je dis aussi mon expérience du dialogue social dans les différentes fonctions qui ont été les miennes, l'impérieuse nécessité du dialogue social, de la considération et de l'écoute. Je dis encore mon expérience pour préparer les grands événements qui attendent Paris et la France, et auxquels la RATP doit apporter son entier concours. J'ai aussi l'expérience du terrain, du concret, des exigences de la vie quotidienne à la fois comme ancien maire et comme utilisateur historique et constant des transports en commun. Et j'ai aussi l'expérience des situations difficiles telles que celles que j'ai pu connaître comme Premier ministre. Enfin, j'ai le sentiment que j'ai encore beaucoup à apprendre dans ce nouveau défi et que mon enthousiasme pour le faire est absolument intact.

M. Joël Bigot. – Il y a trois mois, nous vous donnions notre accord pour présider l'Afitf, comme le Parlement l'a donné à Emmanuelle Wargon pour la présidence de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) ou encore à Brigitte Bourguignon à l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) conformément à l'article 13 de notre Constitution.

Valse des postes bien huilée et bien utile en début de quinquennat ! C'était sans compter les avis de notre HATVP, en place depuis 2013, qui apportent au public un regard nouveau sur ces nominations. En effet, la HATVP rend pour chaque nomination un avis circonstancié et rigoureux sur les conflits d'intérêt potentiels et les incompatibilités. Ce fut le cas pour l'ex-ministre des Transports, Jean-Baptiste Djebbari, interdit de devenir vice-président de CMA-CGM ou encore Frédérique Vidal, ex-ministre de l'enseignement supérieur, interdite de rejoindre une école de commerce financée par des subventions.

Concernant votre cas, la haute autorité ne dit pas non mais émet des réserves importantes qui peuvent faire douter les parlementaires que nous sommes du bon exercice des fonctions pour lesquelles vous nous demandez notre soutien.

Ainsi, comment envisager que le nouveau président de la RATP ne puisse de sa propre initiative contacter des ministres, tels que l'actuel ministre des transports ou encore la Première ministre, mais également s'interdire toute démarche envers les services anciennement sous votre direction et ce jusqu'au 16 mai 2025 ? Alors que la présidente de la région Île-de-France en appelle à votre pugnacité auprès, je cite, « d'un Gouvernement qui regarde ailleurs », pensez-vous pouvoir honorer cette mission avec de telles restrictions ?

Certes, cet avis n'est pas défavorable, mais il compliquera grandement votre tâche dans un contexte chargé d'ouverture à la concurrence des transports publics en Île-de-France et à quelques encablures des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. N'y avait-il pas d'autres candidatures aptes au poste auquel vous prétendez ? Un processus de recrutement était pourtant engagé et de nombreux candidats étaient en cours d'audition.

Votre candidature confirme les reproches que la Cour des Comptes a pu adresser à l'Afitf, qualifiée de quasi-coquille vide. Cette nouvelle candidature pourrait-elle annoncer un recul sur des projets ferroviaires nationaux structurants, alors que nous avons tant besoin d'investissements dans ce domaine ? Pensez-vous pouvoir mener de front cette double présidence ? Comptez-vous démissionner de l'Afitf ?

Nous nous opposerons à votre nomination à la présidence de la RATP. L'objet de notre opposition ne portera donc pas tant sur vos compétences éprouvées, que sur l'obstination du Président de la République à préférer le bras de fer à la transparence.

M. Jacques Fernique. – Le cheminement inédit de votre candidature nourrit des questions sur cette bifurcation qui vous fait lâcher l'Afitf et qui peut passer à tout le moins pour de la désinvolture – et vos explications consistant à dire que le poste a été vacant après votre nomination à l'Afitf ne répondent pas à toutes les questions. L'avis de la HATVP ne conclut pas à l'incompatibilité, mais ses réserves ne sauraient être sans conséquences sur l'exercice pratique de vos fonctions. Comment comptez-vous enrayer la dégradation du service public, hisser l'offre à la hauteur de nos ambitions de progression des transports publics en part modale ? Comment régler les problèmes de formation et de ressources humaines aussi bien que d'investissement pour faire face aux enjeux de la transition énergétique ?

Comment mener à bien les transformations lourdes nécessitées par les carences d'accessibilité au réseau pour les personnes handicapées ? Quelles actions pour améliorer la qualité de l'air dans le métro où les taux de particules fines sont trois fois plus élevés que dans l'air extérieur ? Et finalement, comment l'ouverture à la concurrence pourrait-elle ne pas désorganiser ce service, creuser les inégalités, et finalement compromettre la continuité du service public ?

M. Gérard Lahellec. – J'exprimerai d'abord notre inquiétude pour l'avenir de l'Afitf, que nous pensions avoir stabilisée avec vous à sa tête... Votre candidature est un événement en elle-même puisque nous n'avons jamais eu à recevoir un ancien Premier ministre aussi rapidement après son départ de Matignon. Du reste, l'hypothèse même de votre candidature honore vos compétences et nous partageons pleinement, sur ce point, l'analyse qui a conduit à ce que vous soyez devant nous. Mais je crois aussi qu'on a pensé à vous pour ce poste eu égard à l'ampleur de la tâche à accomplir et des difficultés qui sont devant nous. La RATP est en crise et les conséquences sont d'ampleur nationale, puisque l'entreprise s'est étendue bien au-delà de l'Ile-de-France – elle est présente par exemple en Bretagne. Chacun a ses responsabilités, mais je veux me faire l'écho de toutes les AOM qui sont confrontées à de grandes difficultés depuis la crise sanitaire : la baisse de la fréquentation n'est pas résorbée, je crois que le rattrapage nécessite une grande ambition pour les transports publics.

Nous reconnaissons pleinement vos compétences, nous n'avons pas de suspicion à votre égard, mais nous aurions aimé débattre plus largement et plus fortement des transports publics, de la situation des AOM, de la situation sociale dans les entreprises de transports – autant de débats en suspens, qui nous conduisent à refuser de participer au vote sur votre candidature.

M. Bruno Belin. – Je veux dire au candidat, à titre personnel, qu'il a toute ma confiance et que je prends pleinement acte de ses compétences pour ce poste. Vous voulez gagner des parts de marché mais vous allez commencer avec une grève, ce n'est guère favorable à votre entreprise. J'ai découvert le métro de Berlin et il m'a semblé bien plus

propre que celui de Paris : qu'en pensez-vous ? Et la sécurité ? Nous savons aussi que le Charles-de-Gaulle Express ne sera pas prêt pour les Jeux olympiques de juillet 2024 : comment allons-nous acheminer le surcroît de voyageurs et désengorger le nord de Paris pendant cette période ?

M. Jean Castex. – Je comprends que vous regrettiez amèrement mon départ de l'Afitf car je ne vais pas cumuler les deux fonctions, ce sera l'affaire des décrets de nomination. Au moins m'accorderez-vous le bénéfice de la cohérence, je reste dans le même domaine, les transports collectifs. Pour expliciter mes raisons, je me référerai à ce que j'ai dit aux Français lors de mon départ de Matignon : je leur ai dit que je quittais la vie politique nationale, mais que j'entendais continuer à me rendre utile – c'est ce que j'essaie de faire aujourd'hui car, en mon âme et conscience, il me semble que je serai plus utile à la RATP qu'à l'Afitf, les enjeux sont différents.

Il ne m'appartient pas de commenter l'avis de la HATVP, mais de l'appliquer. La restriction porte sur l'ouverture à la concurrence – rien ne m'empêche donc, par exemple, d'appeler le ministre de l'intérieur sur des questions de sécurité, celui de l'économie pour le prix de l'énergie. J'insiste : c'est l'AOM IDFM qui organisera l'ouverture à la concurrence, qui fera les lots et choisira les prestataires. Je comprends vos questionnements, j'ai moi-même écrit à Didier Migaud pour me faire une opinion claire car je suis concerné au premier chef – j'engage ma responsabilité ; il m'a répondu précisément et avec suffisamment de clarté, dans le sens que je vous ai dit. Mon objectif, ici, ce n'est pas d'obtenir un poste ni un honneur, je suis déjà « casé », mais bien d'être utile à mon pays. Et vous savez que lorsqu'on « recase » un responsable, c'est plutôt dans une sinécure, ce qui n'est pas le cas à la RATP, vous en conviendrez volontiers... Mon sujet ici, c'est d'utiliser mes compétences au service des Français, du service public ; il y avait certes d'autres candidats, mais il a dû sembler, c'est une hypothèse, qu'une expérience politique et publique pouvait être un plus dans les circonstances actuelles.

Sur les AOM, je suis d'accord, leur situation mériterait un autre débat que dans cette enceinte.

Sur la propreté, un nouveau marché vient d'être passé par la RATP, il me semble porteur de progrès, je suivrai ce dossier de près.

Le CDG Express intéresse certes la RATP, mais elle n'est pas le seul responsable et on sait depuis longtemps que cette nouvelle ligne ne sera pas terminée pour 2024, ni la ligne 17 qui est censée rejoindre l'aéroport. Le RER B va être plus sollicité encore pour les Jeux olympiques et paralympiques, c'est un défi.

Monsieur Belin, je tiens à la disposition de votre commission le nombre de jours de grève.

M. Guillaume Chevrollier. – Vous aurez été président de l'Afitf pendant deux mois et 19 jours, vous avez été Premier ministre pendant un an et dix mois, vous avez été président de l'Agence nationale du sport (ANS) pendant un an et deux mois, secrétaire général adjoint de la présidence de la République pendant un an et deux mois, conseiller aux affaires sociales pendant deux ans : je ne doute pas de vos compétences pour présider la RATP, mais tiendrez-vous le mandat de 5 ans ? Les enjeux sont importants, vous l'avez dit, et je crois que la RATP a besoin d'une présidence dans la durée pour mener à bien tous ses chantiers, parmi lesquels la qualité du réseau, la régularité du trafic, mais aussi la question du

financement. Avec la dette liée à la pandémie, l'augmentation du coût de l'énergie, le financement des nouvelles lignes, il manquera de l'argent à la RATP ; dans ces conditions, que pensez-vous de l'augmentation du Pass Navigo à cent euros ? Est-il socialement supportable que les usagers seuls payent tous les surcoûts, faute de modifier les règles du versement mobilité ?

La qualité de l'air, ensuite, est un sujet majeur, on sait qu'il y a beaucoup de particules fines sur les quais du métro : que comptez-vous faire ?

M. Michel Dagbert. – Merci pour votre propos liminaire qui a largement couvert le spectre de nos questions sur les fonctions que, à titre personnel, j'espère vous voir occuper d'ici peu.

La RATP est un consommateur important d'énergie : quelle stratégie comptez-vous mettre en œuvre pour atteindre les objectifs vertueux définis en la matière ? Quelle sera votre stratégie managériale pour que le service public continue d'être, pour les usagers et les clients, cette vitrine si importante à la conquête de nouveaux marchés ?

M. Rémy Pointereau. – Je ne doute pas non plus de vos capacités à gérer la RATP. Savez-vous si l'État entend mobiliser des recettes fiscales pour couvrir le milliard d'euros supplémentaires en contrepartie de la couverture des dépenses de préexploitation pour la RATP par IDFM ? C'est un engagement pris par Édouard Philippe, alors Premier ministre, en janvier 2020 : sera-t-il tenu ? Qu'en est-il, ensuite, du financement de la pré-exploitation du Grand Paris Express ? Enfin, que faire contre les arrêts maladie abusifs et le recours aux grèves perlées à la RATP ?

M. Fabien Genet. – Une petite confidence : lorsque nous vous avons auditionné il y a trois mois, j'avais le sentiment qui peut être le vôtre aujourd'hui, car vous étiez déjà venu en Saône-et-Loire garantir le financement de la mise en deux fois deux voies de la route centre Europe Atlantique (RCEA). Vous étiez même venu, plus près de chez moi encore, inaugurer les pistes de l'aéroport de Saint-Yorre – au point que je me suis demandé, en juillet dernier, si l'on ne risquerait pas le conflit d'intérêt lorsque, une fois que vous seriez à l'Afitf, je serais venu négocier avec vous le financement complémentaire des viaducs de Charolles et de La Roche de Solutré... Vous comprendrez donc que vous voir quitter l'Afitf m'enlève un certain poids, ce dont je voulais vous remercier...

Est-il exact que la délibération n° 2022-380 de la HATVP du 18 octobre 2022 dispose, dans son 8ème considérant, que « M. Castex devra, dans le cadre de sa nouvelle activité professionnelle, s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès des membres du gouvernement en exercice qui l'étaient également lorsqu'il était Premier ministre ainsi que des membres de son cabinet qui occupent encore des fonctions publiques ». Je ne lis guère, dans ce considérant, l'interprétation que vous nous dites être celle de Didier Migaud : la Haute autorité aurait-elle pris une autre délibération que nous ignorerions ?

Ensuite, pour les infrastructures, je déplore votre départ de l'Afitf. Je n'aurais pas l'outrecuidance de vous demander qui va vous remplacer, mais cela ne sera pas simple. Quand Paris bruisse de rumeurs de dissolution, une future ancienne Première ministre serait peut-être intéressée... nous attendrons de voir.

Enfin, le rapport sénatorial sur les incidents du Stade de France a montré que la grève mal anticipée sur le RER B avait été le fait générateur des incidents qui se sont ensuite aggravés en cascade. Comment un pays qui ne sait pas garantir la continuité du service public pourrait-il recevoir dans de bonnes conditions des événements de l'importance des JO et de la Coupe du monde de rugby ?

M. Jean-François Longeot, président. – Le candidat, ancien Premier ministre, pourrait être victime de sa compétence...

M. Jean Castex. – Le considérant n° 8 de la délibération de la HATVP, que vous citez à bon titre, commence par : « à cet effet ». C'est qu'il renvoie au considérant précédent, le n° 7, lequel indique ceci : « bien que des relations existent nécessairement entre l'État et un établissement public qui en relève, il apparaît nécessaire, dans le contexte de mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence des transports publics en Île-de-France, d'encadrer les futures relations professionnelles de Monsieur Castex afin de prévenir tout risque de mise en cause de l'indépendance et de la neutralité de l'administration ». Le considérant n° 8 précise le précédent et les restrictions dont il est question portent donc sur le domaine de la concurrence.

J'ai lu le rapport sénatorial sur les incidents du Stade de France, je peux vous assurer que j'en tiendrai le plus grand compte. Le hasard veut qu'en venant ici, j'ai croisé Jean-Pierre Farandou, le président de la SNCF : je compte avoir les relations de travail les plus fluides possibles avec lui. Quant à la capacité à organiser de grands événements sportifs, notre pays en a déjà fait la preuve. Je le dis aussi comme ancien délégué aux grands événements sportifs, et quoiqu'on parle surtout des trains qui n'arrivent pas à l'heure.

J'ai exercé plusieurs mandats pour de courtes durées, c'est exact, mais je ne suis pas l'instigateur de cette brièveté, les élections présidentielles ont interrompu mes fonctions de secrétaire général adjoint à l'Élysée, puis j'ai quitté l'ANS lorsque le Président de la République m'a demandé de devenir Premier ministre... Pour le cas présent, je crois, sans mésestimer l'Affitf, qu'il n'aurait pas été responsable de refuser la présidence de la RATP.

Quels financements affecter au transport, faut-il augmenter le Pass Navigo ? Ce n'est pas le président de la RATP qui en décide, c'est l'État pour le versement mobilité et IDFM pour le Pass Navigo. Ce que j'observe, c'est que nous devons trouver des ressources supplémentaires, toutes les données comparatives le montrent. La Cour des comptes a rappelé que les recettes de la billetterie en Ile-de-France couvraient le quart du coût d'exploitation des transports, c'est moins que partout ailleurs. Et pour que ce soit tolérable, il faut des paniers de recettes. La crise énergétique montre les défauts de la dépendance à une seule ressource, il faut augmenter le panier de recettes.

Le Grand Paris Express, grand chantier s'il en est, aura un coût d'exploitation qui inquiète l'AOM, chacun peut le comprendre. Le Premier ministre, en janvier 2020, avait parlé d'une affectation de recettes de l'État ; cependant, c'était deux mois avant la crise sanitaire, une période peu propice à prendre une telle décision. Vous n'êtes pas sans savoir, cependant, que pendant la crise sanitaire j'ai pris des décisions assurant la survie des AOM – au point même que, pour IDFM, nous sommes allés au-delà du nécessaire et que cette AOM a dû restituer des sommes à l'État.

La qualité de l'air est un enjeu prioritaire, la RATP a adopté un plan d'action qui commence par surveiller la qualité de l'air. Airparif a conduit en juin dernier une expertise qui a montré que l'outil de mesure était l'un des plus complets au monde. L'Agence nationale de

sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a conduit elle aussi une étude qui, en juin dernier également, a établi des valeurs guides et constaté l'absence d'effet sanitaire en l'état des connaissances scientifiques, pour proposer ensuite des valeurs indicatives pour inciter les opérateurs à mener des actions d'amélioration de la qualité de l'air. Des contentieux sont engagés par des associations, la RATP est mobilisée sur ce sujet. Dans les nouveaux matériels roulants, les émissions particulières sont prises en compte.

M. Éric Gold. – Je vois votre possible nomination avec intérêt. La RATP est un opérateur mondial de transports urbains implanté dans quinze pays et sur quatre continents, qui exploite au quotidien des transports traditionnels comme le bus, le métro, le tram mais aussi de nouvelles mobilités en tant que partenaire sur les navettes autonomes ou les parkings intelligents connectés.

Certes, la RATP est principalement implantée en Ile-de-France, mais les déplacements de demain, s'ils doivent être innovants, ne seront pas seulement urbains ; dès lors, aurez-vous comme défi d'accompagner les déplacements innovants aussi en dehors des zones fortement urbanisées ? Quelles pistes la RATP pourrait-elle suivre au profit des territoires ?

M. Ronan Dantec. – La RATP est devenue l'un des grands leaders mondiaux des transports urbains, ses enjeux de développement à l'international sont donc très importants ; mais en vous développant à l'international, allez-vous seulement chercher à prendre des parts de marché, ou bien chercherez-vous aussi à compter davantage pour la transition écologique, avec des projets mieux intégrés et qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre ?

M. Frédéric Marchand. – La RATP a défini un champ d'expertise sur bien des domaines : les télécommunications, l'immobilier, la logistique urbaine, la gestion de l'énergie, toute une palette de savoir-faire intégrés et complémentaires à l'activité de transport, au point que le groupe, en janvier 2021, a lancé sa filiale RATP Solutions Ville. Quelle place entendez-vous donner à cet « apporteur de solutions » ?

M. Didier Mandelli. – Une remarque : vous dites, si j'ai bien compris, vouloir recentrer l'activité de la RATP sur son cœur de métier et ne plus considérer les filiales ni le développement à l'international, cela me paraît dangereux.

À titre personnel – mon groupe politique ne donne pas de consigne de vote et laisse chacun libre de son choix –, je ne voterai pas pour votre candidature. D'abord, parce que je l'ai déjà fait il y a trois mois pour l'Afitf. Ensuite, parce que je crois que votre candidature représente un message du Président de la République qui va contribuer à éloigner nos concitoyens de la chose publique : il disait en finir avec « l'ancien monde » où le pouvoir plaçait ses candidats aux postes de responsabilité, je ne vois nulle rupture avec ces pratiques dans votre candidature. Ce choix n'a rien à voir avec vos compétences ni votre capital de sympathie.

M. Jean Castex. – Je le regrette...

M. Didier Mandelli. – J'ai des principes...

M. Jean Castex. – Je ne crois enfreindre aucun principe. Quant à l'idée de ne plus tenir compte des filiales, j'ai dû mal me faire comprendre car je ne les oppose pas du tout au cœur de métier, j'ai juste parlé de la cohérence qu'il faut entre ce cœur de métier et les

activités développées par les filiales. Il faut trouver l'équilibre, ce qui est vrai d'ailleurs pour la concurrence, car si l'on veut pouvoir entrer sur les marchés étrangers, se développer à l'international, on ne peut dans le même temps vouloir fermer son marché domestique. Nous avons un savoir-faire sur le métro automatique, il faut l'exporter davantage. L'autre marque de fabrique de la RATP, c'est la fabrication de la ville, les transports dans le tissu urbain : c'est un atout à faire valoir. Dans le monde rural, la RATP expérimente des véhicules autonomes susceptibles de rouler dans des zones rurales— il faudra voir ce que cela donne, même si le cœur de métier concerne surtout les villes.

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

Mercredi 7 décembre 2022

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

Question diverse

M. Jean-François Longeot, président. – Dès la reprise des travaux parlementaires en séance publique, à la mi-janvier 2023, le Sénat devrait examiner le projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, déposé sur son Bureau le 3 novembre dernier, et pour lequel la procédure accélérée a été déclarée.

Comme vous le savez, ce texte a été envoyé pour examen au fond à la commission des affaires économiques. Pour autant, plusieurs de ses dispositions entrent dans le champ de compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ce que je n'avais d'ailleurs pas manqué d'indiquer lors de la désignation de notre rapporteur pour avis, Pascal Martin, en réunion plénière le 16 novembre dernier.

Après analyse du texte, l'article 9 concernant la procédure de réexamen des réacteurs électronucléaires après trente-cinq ans de fonctionnement, l'article 10 relatif à la procédure de mise à l'arrêt définitif d'une installation nucléaire lorsque celle-ci a cessé de fonctionner pendant une durée continue supérieure à deux ans, et l'article 11 prévoyant la ratification de l'ordonnance du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière de nucléaire sont apparus comme relevant de nos compétences, au titre de la prévention des risques et de la démocratie environnementale, s'agissant notamment de l'information et de la participation du public.

Ces éléments m'ont conduit, par courrier du 29 novembre dernier, à solliciter de la présidente de la commission des affaires économiques une délégation au fond pour l'examen de ces trois articles. Par courrier en date du 5 décembre, la présidente Sophie Primas a indiqué vouloir conserver l'examen au fond des articles 9 et 10 du texte, considérant que les dispositions que ces articles tendent à modifier avaient été traitées par la commission des affaires économiques lors de l'examen de la loi de transition énergétique pour la croissance verte en 2015.

Dès lors, la présidente Primas a opposé une fin de non-recevoir à notre demande de délégation au fond de ces deux articles, au motif que la commission des affaires

économiques ne pouvait se dessaisir de sa compétence. Nous connaissons bien cette problématique, dans la mesure où nous avons récemment accordé, dans l'esprit de coopération et d'ouverture cher au Président du Sénat, des délégations sur des articles du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, pour lesquels nous aurions été parfaitement fondés à conserver l'examen au fond.

En revanche, la présidente de la commission des affaires économiques a proposé de déléguer au fond à notre commission l'article 11 relatif à la procédure de ratification de l'ordonnance du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière nucléaire, prise sur le fondement, notamment, des articles 123 et 129 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte qui nous avaient été délégués au fond en 2015, dont le projet de loi de ratification déposé en 2016 avait cependant été envoyé à la commission des affaires économiques.

Une question se pose donc : faudrait-il, dès lors qu'elle ne portera en définitive que sur un article périphérique par rapport au cœur du texte et étroitement lié aux articles 9 et 10, renoncer à cette délégation au fond ? C'est en effet une approche d'ensemble qui a fondé notre demande de délégation des articles 9 à 11 du projet de loi, d'autant que les dispositions de l'ordonnance de 2016 doivent s'apprécier et être examinées en lien avec celles des articles 9 et 10, car elles concernent entre autres les missions de l'Autorité de sûreté nucléaire.

Sur le plan de la cohérence et pour la lisibilité des travaux du Sénat, il me semble peu opportun de dissocier l'examen au fond de la ratification de cette ordonnance de celui des articles 9 et 10 du texte, ne serait-ce que pour éviter d'éventuelles complexités inutiles de coordination en cas d'amendements sur ces sujets.

Je tiens toutefois à préciser que le renoncement à la délégation sur l'article 11 ne saurait en aucun cas s'interpréter comme une modification ou une évolution du partage des compétences entre notre commission et la commission des affaires économiques, notamment à l'occasion d'arbitrages ultérieurs pour l'attribution de propositions ou de projets de loi, et encore moins comme un renoncement aux compétences qui ont été reconnues à notre commission lors de l'examen de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

En tout état de cause, je souhaite que l'examen de ce texte se déroule le mieux possible, car nous sommes amenés à travailler dans un temps parlementaire particulièrement contraint. C'est pourquoi je vous propose de ne pas retenir la proposition qui nous est faite d'une délégation au fond de l'article 11.

En revanche, je souhaite que nous puissions donner à notre rapporteur Pascal Martin toute latitude pour se saisir pour avis des articles du texte dont l'examen lui paraîtra nécessaire à l'exercice de sa mission, dans le cadre des compétences de notre commission.

M. Didier Mandelli. – Je souscris à ce que vient de dire le président. L'acte de partage défini il y a dix ans s'avère fragile et poreux ; au fil des textes, les appréciations de compétence pour l'examen des textes et de leurs dispositions sont systématiquement divergentes. Cette situation n'est pas satisfaisante, ni pour nos deux commissions, ni pour le Sénat dans son ensemble. En cas de conflit de compétences, l'arbitrage du Président du Sénat est le seul recours possible pour s'épargner des négociations déplaisantes et chronophages. Ce problème de fond ne présage rien de bon pour nos travaux à venir, car notre commission est amenée à traiter de plus en plus de textes, notamment comprenant des volets énergétiques.

J'appelle de mes vœux une clef de répartition apaisée, correspondant aux compétences fondamentales de chacune des commissions.

M. Jean-François Longeot, président. – Ce sujet me paraît en effet fondamental, c'est pourquoi je solliciterai un entretien avec le président du Sénat pour trouver des voies de compromis. N'oublions pas que l'institution sénatoriale est à la fois plurielle et unique : quand il s'agit de mettre les compétences législatives de nos commissions au service de la clarté, de l'intelligibilité et de la nécessité de la loi, ces conflits n'ont pas de sens. Les bonnes relations entre nos commissions sont d'intérêt général !

M. Pascal Martin. – Je partage les appréciations du Président et de Didier Mandelli. Je rappelle le contexte de notre demande de délégation au fond sur ce projet de loi nucléaire : en raison de la grande technicité des dispositions à examiner, nous avons sollicité une délégation au fond de trois articles sur onze, au titre de la prévention des risques et de la démocratie environnementale, compétences qui concernent le cœur des attributions de notre commission. Après échange de courriers, la commission des affaires économiques refuse cette demande, qui formait pourtant un tout cohérent, pour ne nous accorder qu'une délégation au fond sur l'article 11. Mais nous ne faisons pas l'aumône. Je tiens cependant à souligner l'esprit constructif et de collaboration du rapporteur de la commission des affaires économiques, Daniel Gremillet, avec qui j'entretiens d'excellentes relations.

La contrainte calendaire est assez forte car nous devons examiner en commission, dès la deuxième semaine de janvier, d'éventuels amendements en commission, avant son examen dans l'hémicycle la semaine suivante. Il nous reste donc seulement quatre semaines de travail, dont trois semaines de suspension des travaux en séance publique. Je me prononcerai donc sur les articles qui me paraîtront pertinents dans le cadre de mon examen pour avis.

M. Hervé Gillé. – Je partage vos avis respectifs sur nos domaines de compétence. Je déplore l'absence de ligne de partage claire des textes entre les commissions. Ceci s'explique à mon avis par la transversalité des thèmes que nous abordons au sein de notre commission : sur un grand nombre de sujets, l'approche en termes d'aménagement du territoire ou de développement durable fait sens et se révèle même nécessaire. Pour ne prendre qu'un exemple, quand on aborde les politiques agricoles, force est de constater que beaucoup de sujets nous concernent également. La difficulté consiste à incarner la transversalité dans nos modes de fonctionnement au Sénat. Dans cette optique, l'arbitrage du président du Sénat me paraît une solution satisfaisante.

M. Bruno Belin. – Je soutiens les points de vue exprimés par le président et Didier Mandelli. Il me semble opportun de procéder à un nouvel examen de l'acte de partage de 2012 car cette situation est déplaisante pour tout le monde. Ne pourrait-on pas charger une instance *ad hoc*, composée de sénateurs de tous les groupes politiques, de définir les champs de compétence de chaque commission ? L'acte de partage de 2012 évoque par exemple la lutte contre la désertification médicale comme relevant de notre compétence, ce que la commission des affaires sociales trouve contestable.

M. Jean-François Longeot. – Je partage le point de vue de Bruno Belin. L'acte de partage date de mars 2012, c'est-à-dire il y a plus de dix ans. Dans le même temps, les politiques environnementales ont totalement changé de nature et d'ampleur. L'actualisation des thèmes et des compétences m'apparaît comme une démarche de bon sens, afin de tenir

compte des évolutions majeures qui sont intervenues dans la manière d’appréhender ces politiques publiques.

M. Fabien Genet. – Les points de vue qui viennent d’être présentés me paraissent pertinents. Au-delà du partage des compétences entre les commissions, il y a un vrai sujet politique, au sens le plus noble du terme. Nous faisons face à une crise énergétique d’ampleur inédite, face à laquelle nos concitoyens attendent des réponses : le Sénat ne s’honorerait-il pas du fait de conférer la compétence énergétique de manière transversale à une seule commission ?

M. Joël Bigot. – Ce qui est particulièrement irritant, c’est la récurrence avec laquelle ces frictions interviennent à chaque fois qu’un texte est à la frontière de nos compétences respectives. Le temps a passé depuis l’élaboration de l’acte de partage fondateur et il faut sans doute revoir les contours des compétences des deux commissions pour tenir compte des évolutions. Je note que les thèmes et les sujets dont traite notre commission montent en puissance ; il faut donc rationnellement et objectivement mieux délimiter les prérogatives de nos deux commissions. Ce pourrait par exemple être la tâche d’une commission composée de parlementaires de chaque commission et groupe politique que d’élaborer une méthodologie de partage consensuelle. Ces solutions feraient économiser du temps à tout le monde.

M. Jean-François Longeot, président. – Vous avez parfaitement raison : la résolution de ces conflits exige une énergie considérable, qui pourrait être bien mieux employée.

Mme Angèle Prévile. – Beaucoup de textes échappent à l’examen de notre commission, y compris des propositions de loi qui entrent dans le champ de nos compétences. En 2017, je me souviens que nous avons entendu en audition la ministre Agnès Buzyn sur les déserts médicaux, dans le cadre de notre expertise en matière d’aménagement du territoire. Il est dès lors essentiel de bien définir le périmètre de nos compétences.

Mme Marta de Cidrac. – Je souscris aux questions et aux observations de nos collègues. Dès lors que nous remettons à plat notre périmètre de compétences et les lignes de démarcation des sujets entre les différentes commissions, les questions de la démarche à retenir, de la méthode à adopter et du calendrier sont centrales. N’oublions pas que le fait d’ouvrir une négociation, même si son objet est la protection de notre périmètre, peut conduire à un rétrécissement de notre champ de compétences.

M. Jean-François Longeot, président. – Dans un premier temps, nous pourrions commencer à réfléchir à ces questions dans le cadre de notre commission.

M. Didier Mandelli. – Les bureaux des commissions pourraient être, dans un second temps, les instances légitimes, dans la mesure où les équilibres politiques de notre assemblée y sont respectés.

Mme Martine Filleul. – Je souscris à cette méthode et me demande s’il ne faut pas inscrire ce sujet lors d’une prochaine conférence des présidents.

M. Jean-François Longeot. – La conférence des présidents n'est sans doute pas l'instance la plus adéquate pour de nombreuses raisons. Je vous propose de poursuivre ce débat lors de notre prochaine réunion de Bureau.

La réunion est close à 12 h 58.

Mardi 13 décembre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Proposition de nomination de M. Patrice Vergriete, candidat proposé par le
Président de la République aux fonctions de président du conseil
d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport
de France (Afitf) – Désignation d'un rapporteur**

La commission désigne M. Bruno Belin rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Patrice Vergriete aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

**Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union
européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des
transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués
au fond**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons les amendements de séance au texte de la commission des affaires sociales n° 187 (2022-2023) sur le projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Je rappelle que notre commission a reçu de la commission des affaires sociales une délégation au fond pour l'examen des articles 26 à 29 de ce projet de loi.

Notre commission a examiné la semaine dernière le rapport pour avis de notre collègue Cyril Pellevat. Tous les amendements proposés par notre commission ont été adoptés par la commission des affaires sociales, ce dont je me félicite.

S'agissant du texte qui sera examiné en séance publique, nous devons proposer un avis sur les amendements portant sur les articles délégués au fond. Pour certains amendements, le rapporteur vous proposera l'irrecevabilité en application de l'article 45 de la Constitution, sur le fondement du périmètre adopté la semaine dernière par la commission des affaires sociales.

Notre rapporteur ayant rencontré des problèmes de circulation, je présenterai à sa place les avis qu'il propose à notre commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 26

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21, ainsi qu'à l'amendement n° 61.

M. Jean-François Longeot, président. – L'amendement n° 53, ainsi que l'amendement n° 22 et l'amendement n° 54, proposent de permettre l'augmentation des recettes des exploitants autoroutiers, au bénéfice du report modal. La commission des finances les avait initialement déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. Les auteurs ont souhaité les maintenir et modifier le dispositif pour le rendre recevable. Ainsi, ont été supprimées les dispositions relatives à l'affectation des recettes au report modal. Ne demeure que la possibilité d'augmentation des péages, ce qui ne me semble pas correspondre à l'intention de leurs auteurs : aussi, je m'interroge sur l'intention des auteurs et le point de savoir s'ils comptent maintenir ces amendements ainsi modifiés sur le fond, ou bien les retirer.

M. Jacques Fernique. – Effectivement, nous n'entendions pas augmenter les péages au seul bénéfice des concessionnaires, mais renforcer le report modal : il ne serait pas infondé de retirer ces amendements. Nous allons y réfléchir.

M. Didier Mandelli. – En réalité, il reviendrait plutôt à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) d'affecter les ressources supplémentaires au report modal.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 53 rect, ainsi que des amendements n° 22 rect et n° 54 rect, et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60, ainsi qu'à l'amendement n° 52.

Articles additionnels après l'article 26

L'amendement n° 14 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que l'amendement n° 10.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n° 6 rectifié et 34 rectifié.

L'amendement n° 9 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel après l'article 26 bis

L'amendement n° 31 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 27

Les amendements identiques n° 27 et 37 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements n° 23 et 32, les amendements

identiques n° 24 et 33, les amendements identiques n° 8, 25 et 35, ainsi que les amendements identiques n° 26 et 36.

Article 28

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 77 et des amendements identiques n° 30 rectifié ter, 46 rectifié, 57 rectifié, et 43 rectifié bis, qui ont été rectifiés par leurs auteurs pour les rendre identiques à l'amendement n° 77.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 55.

Articles additionnels après l'article 28

L'amendement n° 41 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que l'amendement n° 15 et que les amendements n° 4 et 5.

Article additionnel après l'article 29

L'amendement n° 42 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que l'amendement n° 3.

Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après :

Article 26			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PRÉVILLE	21	Abaissement du tonnage des véhicules soumis à péage de 3,5 à 2,5 tonnes	Défavorable
Le Gouvernement	61	Suppression de la possibilité de modulation horaire des péages	Défavorable
M. FERNIQUE	53 rect.	Application d'une redevance de congestion sur les tronçons routiers régulièrement saturés	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	22 rect.	Possibilité d'accroissement du montant total des recettes de l'exploitant	Demande de retrait
M. FERNIQUE	54 rect.	Possibilité de soumettre les véhicules à une majoration sur la redevance d'infrastructure	Demande de retrait
Le Gouvernement	60	Suppression de la date d'entrée en vigueur de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic	Défavorable
M. FERNIQUE	52	Avancée de 2026 à 2024 la date d'entrée en vigueur de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic	Défavorable
Article additionnel après article 26			
M. SAUTAREL	14	Mise en cohérence des pouvoirs d'enquête et des pouvoirs de sanction de l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable article 45

M. SAUTAREL	10	Procédures mises en œuvre par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur aéroportuaire	Irrecevable article 45
M. SAUTAREL	6 rect.	Droit d'accès de l'Autorité de régulation des transports aux informations détenues par les percepteurs de péages, les prestataires du service européen de télépéage et toute personne dont l'activité est liée à la prestation de service européen de télépéage	Avis du Gouvernement
M. LEFÈVRE	34 rect.	Droit d'accès de l'Autorité de régulation des transports aux informations détenues par les percepteurs de péages, les prestataires du service européen de télépéage et toute personne dont l'activité est liée à la prestation de service européen de télépéage	Avis du Gouvernement
M. SAUTAREL	9	Transmission d'informations par les exploitants d'aérodromes à l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable article 45
Article additionnel après article 26 bis			
M. LEFÈVRE	31	Annexion au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État d'une programmation pluriannuelle des investissements de SNCF Réseau	Irrecevable article 45
Article additionnel après article 27			
Mme PRÉVILLE	27	Procédures mises en œuvre par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur aéroportuaire	Irrecevable article 45
M. LEFÈVRE	37	Procédures mises en œuvre par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur aéroportuaire	Irrecevable article 45
Mme PRÉVILLE	23	Annexion au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État d'une programmation pluriannuelle des investissements de SNCF Réseau	Irrecevable article 45
M. LEFÈVRE	32	Extension du pouvoir réglementaire de l'Autorité de régulation des transports aux conditions tarifaires d'accès au réseau ferroviaire et à la qualité de service	Irrecevable article 45
Mme PRÉVILLE	24	Supprimer l'homologation ministérielle sur les décisions adoptées par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur ferroviaire	Irrecevable article 45
M. LEFÈVRE	33	Supprimer l'homologation ministérielle sur les décisions adoptées par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur ferroviaire	Irrecevable article 45
M. SAUTAREL	8	Permettre à l'Autorité de régulation des transports de rendre des avis sur les textes réglementaires relatifs à la régulation des aéroports	Irrecevable article 45
Mme PRÉVILLE	25	Permettre à l'Autorité de régulation des transports de rendre des avis sur les textes réglementaires relatifs à la régulation des aéroports	Irrecevable article 45
M. LEFÈVRE	35	Permettre à l'Autorité de régulation des transports de rendre des avis sur les textes réglementaires relatifs à la régulation des aéroports	Irrecevable article 45
Mme PRÉVILLE	26	Transmission d'informations par les exploitants d'aérodromes à l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable article 45
M. LEFÈVRE	36	Transmission d'informations par les exploitants d'aérodromes à l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable article 45

Article 28			
Le Gouvernement	77	Élargissement du droit à l'information des voyageurs ferroviaires et définition par décret des modalités d'assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite pour les services urbains et suburbains de transport ferroviaire	Favorable
Mme GUIDEZ	30 rect. <i>ter</i>	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
Mme PRÉVILLE	46 rect.	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
Mme Mélanie VOGEL	57 rect.	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
M. MOILLER	43 rect. <i>bis</i>	Élargissement des droits des voyageurs ferroviaires	Favorable
Mme APOURCEAU-POLY	74	Suppression du report à 2025 de l'entrée en vigueur de certaines obligations en matière d'indemnisation, de remboursement et d'assistance s'appliquant aux billets directs pour les services ferroviaires régionaux	Défavorable
M. FERNIQUE	55	Extension de l'obligation pour les autorités organisatrices de mobilité régionales et Île-de-France Mobilités, de définir un nombre adéquat d'emplacements pour bicyclettes dans les matériels roulants neufs	Sagesse
Article additionnel après article 28			
M. LEFÈVRE	41	Mise en cohérence des pouvoirs d'enquête et des pouvoirs de sanction de l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable article 45
M. SAUTAREL	15	Publicité des séances de la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable article 45
M. SAUTAREL	4	Extension du pouvoir réglementaire de l'Autorité de régulation des transports aux conditions tarifaires d'accès au réseau ferroviaire et à la qualité de service	Irrecevable article 45
M. SAUTAREL	5	Supprimer l'homologation ministérielle sur les décisions adoptées par l'Autorité de régulation des transports dans le secteur ferroviaire	Irrecevable article 45
Article additionnel après article 29			
M. LEFÈVRE	42	Publicité des séances de la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des transports	Irrecevable article 45
M. SAUTAREL	3	Annexion au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État d'une programmation pluriannuelle des investissements de SNCF Réseau	Irrecevable article 45

La réunion est close à 9 h 50.

Mercredi 14 décembre 2022

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

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Audition de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

M. Jean-François Longeot, président. – En application de l'article 13 de la Constitution, nous entendons ce matin M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Cette nomination ne peut intervenir qu'après audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est publique, ouverte à la presse et retransmise sur le site du Sénat. Elle sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées et que le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale.

En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés dans les deux commissions représentait, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Monsieur Ravignon, après un propos introductif de la rapporteure Marta de Cidrac, vous pourrez nous présenter votre candidature et nous faire part de vos motivations, avant de répondre aux premières questions de la rapporteure. Puis mes collègues sénateurs vous interrogeront à leur tour pour une séquence de questions-réponses.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Monsieur Ravignon, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner votre candidature à la présidence du conseil d'administration de l'Ademe. Nous allons, tous ensemble, analyser ce matin les forces et faiblesses de votre candidature à la tête d'un opérateur désormais incontournable dans la conduite des politiques publiques suivies par notre commission.

J'aimerais tout d'abord faire un petit détour par l'histoire de l'Ademe, qu'il me semble pertinent de rappeler ici pour mieux apprécier l'importance de votre candidature.

À l'origine, en 1982, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) est créée par François Mitterrand pour réfléchir aux questions d'économies d'énergie et au développement des énergies nouvelles. Elle est alors perçue comme un contre-pouvoir à EDF dans un contexte de montée en puissance du secteur électrique nucléaire en France.

Une première étape dans l'inexorable croissance de l'opérateur dont vous briguez la présidence est franchie dix ans plus tard, en 1992, avec la création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui résulte de la fusion de plusieurs agences préexistantes : l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, l'Agence pour la

qualité de l'air (AQA) et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (Anred).

Cette fusion illustre la dynamique qui sera dès lors celle de l'Ademe : une extension de son champ de compétence, au-delà de son périmètre initial, cantonné à l'énergie. En 2022, l'agence poursuit ainsi des actions aussi diverses que la mise en œuvre des objectifs nationaux en matière de chaleur renouvelable, d'économie circulaire, de mobilité durable, d'amélioration de la qualité de l'air, de reconversion des friches polluées, d'accompagnement des entreprises et des territoires, ou encore d'adaptation au changement climatique.

L'Ademe incarne aujourd'hui quelques programmes phares, que nous connaissons bien. Tout d'abord, le fonds Chaleur, pour le développement de la chaleur renouvelable, a été doté, pour 2023, de 520 millions d'euros. Il connaît une croissance continue, notamment grâce aux amendements portés par notre chambre et, en particulier, par nos deux collègues rapporteurs budgétaires, François Calvet et Pascal Martin. Ensuite, le fonds Économie circulaire a été abondé, pour 2023, de 210 millions d'euros et le fonds Décarbonation de l'industrie, créé à la faveur du plan de relance, a bénéficié de 1,7 milliard d'euros.

L'Agence est passée, institutionnellement, de la marge au cœur du réacteur – si vous me permettez cette image – pour devenir un acteur incontournable, mais autonome. À la lecture de son histoire et de son institutionnalisation progressive, on comprend également que les problématiques environnementales qu'elle porte, notamment les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables, ont fini par irriguer pleinement le débat public.

Cette croissance continue de l'Ademe s'est récemment traduite par une très forte augmentation des moyens budgétaires mis à sa disposition : alors que son budget fluctuait au cours de la précédente décennie entre 500 millions d'euros et 1 milliard d'euros, il atteindra en 2023 un niveau record de 4,2 milliards d'euros.

Je constate toutefois que les moyens humains n'ont pas suivi dans les mêmes proportions. Certes, les effectifs augmenteront en 2023, avec la création de 90 postes supplémentaires. Mais il faut prendre un peu de recul : en 2022, les moyens humains de l'Ademe étaient en réalité inférieurs à ce que cet opérateur a connu au cours d'une bonne partie de la décennie précédente. On sait par ailleurs que le fonctionnement de l'Ademe se caractérise par un recours significatif à de l'intérim ou des contrats à durée déterminée (CDD). Une telle situation est-elle durable, alors même que les politiques menées par l'Ademe demandent un suivi au long cours ? On peut évidemment en douter. Monsieur Ravignon, nous voudrions en savoir plus concernant le schéma d'emploi. Nous espérons que vous pourrez nous communiquer des éléments rassurants sur ce sujet.

En outre, la croissance passée et présente de l'Ademe nous invite naturellement à vous interroger sur la trajectoire d'évolution future de l'opérateur que vous vous apprêtez à diriger. En particulier, envisagez-vous de positionner l'Ademe sur de nouveaux périmètres d'intervention ? Comment comptez-vous articuler vos compétences avec celles d'autres opérateurs de l'État qui interviennent dans des champs proches du vôtre ? Je pense notamment au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) concernant l'adaptation au changement climatique ? L'efficacité de l'action publique implique d'éviter les redondances, voire les logiques de concurrence entre opérateurs publics, qui doivent toutes aller dans la même direction.

Il me faut également aborder les questions relatives à la gouvernance de l'Ademe, profondément impactée par la récente adoption de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), qui attribue au préfet de région la fonction de délégué territorial de l'Ademe. Ce dernier représentera localement l'établissement, édictera à l'attention du représentant territorial de l'établissement des directives d'action territoriale et participera à l'évaluation du responsable territorial de l'établissement. Si l'on peut comprendre la volonté d'un contrôle de l'État sur un établissement dont l'importance croît d'année en année, cette évolution ne doit pas se traduire par une mainmise de Paris sur l'action territoriale de l'Ademe. Nous le savons, c'était un motif d'inquiétude pour votre prédécesseur, M. Arnaud Leroy. Pouvez-vous nous donner des garanties quant à l'autonomie de l'établissement vis-à-vis de l'État ? C'est un point qui sera très important dans l'appréciation que nous porterons sur votre candidature.

Parallèlement, la loi 3DS opère un mouvement décentralisateur auquel nous ne pouvons que souscrire. En effet, le législateur a souhaité mieux associer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à la gouvernance de l'Ademe. Il a également prévu la délégation d'une partie des fonds Chaleur et Économie circulaire gérés par l'Ademe aux régions volontaires ayant conclu avec elle une convention de transition énergétique régionale. Souhaitez-vous renforcer plus encore les relations et collaborations entre l'Ademe et les collectivités territoriales, en particulier avec le duo régions/intercommunalités ?

J'aimerais enfin vous poser une question plus spécifique sur l'application de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Agec), à laquelle nous avons largement contribué.

Nous avons souhaité renforcer les moyens de l'Ademe pour contrôler les éco-organismes. Pour ce faire, nous avons créé une redevance directement prélevée sur les filières pour financer des équivalents temps pleins (ETP) dédiés. Par ailleurs, nous avons élaboré un régime de sanctions pour pénaliser les éco-organismes en cas de non-respect de leurs obligations et de non-atteinte des objectifs qui leur sont assignés. Pour faire avancer notre politique d'économie circulaire, il nous faut maintenant assurer la crédibilité de cet édifice de contrôle et de sanctions.

Nous attendons donc que vous fassiez preuve d'autonomie et, le cas échéant, de fermeté à l'égard des filières à responsabilité élargie du producteur (REP). Sinon la loi Agec sera un échec. Votre responsabilité est très grande. Nous espérons que vous pourrez nous rassurer quant à votre volonté d'agir résolument en la matière.

M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. C'est un honneur pour moi d'être auditionné ce matin par votre commission. Je présenterai d'abord ma candidature, avant de revenir sur les questions posées par Mme la rapporteure.

Ma démarche ne doit vraiment rien au hasard. Les questions de la transition écologique me passionnent et je m'y suis impliqué depuis très longtemps. Mon engagement politique national a commencé au moment du Grenelle de l'environnement. J'ai été conseiller de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République de 2007 à 2012, j'ai travaillé au lancement et à la mise en œuvre du Grenelle aux côtés de Chantal Jouanno et de Jean-Louis

Borloo. Ainsi, j'ai la fierté d'avoir contribué à la naissance du fonds Chaleur, qui est considéré aujourd'hui comme un beau succès.

En 2014, mes concitoyens m'ont fait confiance en m'élisant maire de Charleville-Mézières et en me confiant la présidence de l'agglomération, devenue aujourd'hui Ardenne métropole, alors qu'il s'agit d'un territoire très largement rural, qui compte aujourd'hui 130 000 habitants. J'y ai poursuivi mon engagement, en travaillant sur les mobilités actives et douces, notamment le développement du vélo. Nous avons aussi été précurseurs dans le développement de la mobilité électrique, avec un équipement en bornes de recharge qui est l'un des meilleurs de France. Je mentionnerai également la question des déchets, sujet sur lequel nous nous sommes engagés à réduire encore plus les ordures ménagères. Ainsi, sur ces questions de transition écologique, j'ai d'abord travaillé au niveau national de manière intellectuelle, puis je n'ai eu de cesse d'appliquer et de mettre en pratique mes réflexions dans ma vie d' élu local.

Dans le cadre de cet engagement, j'ai pu observer l'importance, voire le caractère central, de l'Ademe, qu'il s'agisse du développement de la mobilité électrique ou de la réduction des déchets.

Il nous faut aujourd'hui massifier la transition écologique pour les particuliers, les collectivités et les entreprises de notre pays. Tel est le sens de ma candidature, en tant qu' élu local connaissant bien les enjeux et le potentiel de la transition écologique au niveau du territoire.

Vous m'avez interrogé sur les effectifs de l'Ademe. Le relèvement du plafond d'emplois de 90 ETP en 2023 permettra simplement de rattraper la diminution enregistrée depuis 2014. Dans le contexte budgétaire actuel, il faut apprécier cette dotation supplémentaire. J'aurai à cœur de vérifier l'adéquation entre les missions confiées à l'Ademe et les moyens alloués.

Par ailleurs, ces dernières années, l'Ademe a beaucoup travaillé sur les systèmes d'information afin de bénéficier d'une meilleure fluidité et d'une meilleure ergonomie concernant le traitement des dossiers. Il reste, je crois, des marges à explorer en termes d'organisation et de coopération. Si nous anticipons avec les régions un large mouvement de contractualisation sur les fonds Chaleur et Économie circulaire, cela impactera les moyens dont nous aurons besoin. Toutefois, je tiens à vous rassurer : je vérifierai sur le terrain, y compris outre-mer, que nous avons bien les moyens d'agir. Si des ajustements étaient nécessaires, je remonterais les difficultés parce que nous devons faire preuve d'efficacité.

S'agissant des nouveaux périmètres, l'Ademe est un opérateur de l'État, qui met en œuvre des politiques du Gouvernement et du Parlement. Par conséquent, elle ne choisit pas ses périmètres d'intervention. Certes, nous avons une véritable expertise indépendante sur de très nombreux sujets qui nous permet d'avoir, avec les trois ministères de tutelle – transition écologique, transition énergétique et enseignement supérieur – des discussions intéressantes, y compris en termes de stratégie. Il s'agit d'un acquis extrêmement précieux, qu'il nous faudra préserver à l'avenir.

Si l'agence ne choisit pas son périmètre d'action, elle doit mettre en œuvre les politiques qui lui sont confiées, avec efficacité, voire efficience, dans le cadre d'un budget contraint.

Il convient donc, comme vous l'avez dit, d'éviter toute forme de concurrence et de rechercher une meilleure cohérence de l'action publique. Je pense à d'autres opérateurs de l'État, comme le Cerema, dont chacun reconnaît la très grande qualité. Il convient d'amplifier la coopération entre l'Ademe et le Cerema. Je pense aussi à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et à Bpifrance.

Nous devons également réfléchir à une coordination entre l'action de l'État et celle des collectivités locales. Je suis actuellement, en tant que vice-président de la région Grand Est – c'est un mandat que j'abandonnerai si je suis nommé à l'Ademe – chargé du développement économique. Les modalités de décarbonation de l'industrie, à savoir la proposition de diagnostics et la mobilisation de fonds publics pour réaliser les investissements, sont similaires, qu'il s'agisse d'une action menée par l'Ademe ou par les régions métropolitaines. Travaillerons-nous à la décarbonation industrielle de notre pays en ordre dispersé, alors même que l'argent public devient rare ?

Nous devons vraiment agir pour éviter toute concurrence entre opérateurs de l'État, services de l'État et collectivités territoriales. En tant qu'élu local, je suis particulièrement sensible à cet aspect.

Vous avez également évoqué la loi 3DS, qui implique une évolution du fonctionnement de l'Ademe dans les territoires, le préfet de région devenant délégué territorial de l'Ademe. C'est une évolution importante pour celle-ci, qui a longtemps eu une autonomie de gestion beaucoup plus grande. Je m'interroge sur le fait que cette autonomie a pu conduire par le passé à quelques maladroites concernant la cohérence territoriale de son action ? J'ai tendance à le penser.

L'Ademe doit tirer tous les avantages d'une telle évolution. Ainsi, les préfets ayant signé, dans les territoires, les contrats de relance et de transition écologique ont connaissance d'un très grand nombre de projets allant dans le sens de la transition écologique. Elle doit devenir un pôle d'expertise et d'aide à destination des préfets de région et de département. C'est non seulement ce que la loi nous prescrit, mais c'est aussi une exigence de cohérence de l'action publique.

En tant que président du conseil d'administration, je serai attaché à ce que l'Ademe conserve son autonomie de gestion qui permet de susciter des initiatives et d'agir plus rapidement sur certains sujets.

En tant qu'élu local, j'estime souhaitable qu'il y ait un seul interlocuteur, en l'occurrence le préfet, l'ensemble des opérateurs de l'État se rangeant derrière lui.

Pour ce qui concerne la décentralisation, je suis convaincu qu'une grande partie des sujets concernant la transition écologique se jouera dans les territoires, grâce à la capacité des élus à susciter l'acceptabilité sociale d'un certain nombre de changements. La sobriété énergétique n'est pas un sujet simple et ne se réduit pas à quelques réglages de température ! Ce sera tout à l'honneur des élus locaux que de participer à l'explicitation de ces enjeux. L'Ademe devra être aux côtés des territoires, qui seront sur la ligne de front de la transition écologique.

Je suis donc favorable à une territorialisation accrue de l'Ademe. La loi permet de travailler avec les régions dans le cadre de la délégation du fonds Chaleur et du fonds

Économie circulaire. Il convient d'aller au-delà : l'Agence doit intervenir en soutien des autres collectivités en matière d'ingénierie et de financement.

J'en viens à la loi Agec et à ses conséquences.

La loi AGECE induit une extension significative des compétences de l'Ademe. À la lecture de son organigramme, on observe que nous avons fait notre part du chemin, en constituant une direction de la supervision de la responsabilité élargie du producteur. Aujourd'hui, nous essayons de trouver une solution au blocage des éco-organismes s'agissant du versement des redevances. Le budget annexe qui a été mis en place n'est pas alimenté par les redevances instituées par la loi. Il faut reprendre une démarche diplomatique et amiable avec ces différents éco-organismes, car la loi doit s'appliquer ! Si tel n'était pas le cas, l'Ademe ne pourrait pas laisser ce sujet en l'état. La surveillance du bon fonctionnement de ces REP est un sujet essentiel de l'économie circulaire en métropole, mais aussi et surtout en outre-mer.

M. Joël Bigot. – Monsieur le candidat, monsieur le maire – ce n'est pas par hasard que j'emploie ce mot –, après avoir interpellé à plusieurs reprises le Président de la République sur la vacance de la présidence de l'Ademe provoquée par le départ anticipé d'Arnaud Leroy en juin dernier, nous avons beaucoup de plaisir à vous recevoir aujourd'hui.

En tant que membre du conseil d'administration de l'Agence, j'ai pu constater que cette vacance, qui a duré six mois, a créé des inquiétudes et jeté une certaine confusion dans les services de cette instance.

L'Ademe est le premier opérateur de l'État pour la transition écologique. À l'heure de la sobriété générale pour nos concitoyens et nos collectivités territoriales, il eût été judicieux d'avoir un président de l'Ademe susceptible de porter une voix singulière dans le cadre du débat budgétaire.

Les moyens de l'Ademe augmentent de 46 millions d'euros, passant de 154 millions d'euros à 210 millions d'euros. Toutefois, cette augmentation dissimule certaines baisses de crédits, comme ceux qui sont dédiés au fonds Barnier. Il n'est pas sûr que la hausse des moyens soit à la hauteur des missions dévolues à l'Ademe au travers de la loi Agec, notamment la supervision des nouvelles filières REP.

Il existe un véritable enjeu d'emplois à l'Ademe. Même si certains postes sont créés, les effectifs sont quasiment constants depuis 2009, alors que les projets à piloter sont de plus en plus importants. L'Ademe recrute donc des intérimaires qui sont dans l'incapacité de suivre les dossiers sur le long terme, ce qui n'est pas bon pour notre ingénierie d'État et le suivi des projets des collectivités territoriales. J'espère que vous pourrez nous répondre sur ce sujet.

Depuis la loi 3DS, le Gouvernement souhaite reprendre en main, voire recadrer, l'Ademe, sous la houlette du préfet de région. Vous l'avez dit sans ambiguïté, l'Ademe a eu trop d'autonomie. Selon Christophe Béchu, le Gouvernement souhaiterait adresser des feuilles de route de début de mandat aux différentes agences d'ingénierie de l'État en matière de transition écologique. Face à ce nouveau dispositif, les élus locaux sont un peu perdus. Jusqu'à présent, le fonctionnement de l'Ademe offrait une certaine souplesse permettant de consommer tous les crédits, voire de les réorienter au cours de l'année. Désormais, les choses risquent de s'organiser en silo, avec des enveloppes non consommées.

Quelle est votre vision de l'articulation entre l'Ademe, l'ANCT, le Cerema et l'État déconcentré ? Avez-vous connaissance des feuilles de route évoquées par M. le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ?

S'agissant de l'exercice de votre fonction de maire, comptez-vous démissionner de vos mandats électifs à la mairie ou à l'agglomération de Charleville-Mézières, pour vous consacrer entièrement à votre tâche à l'Ademe ? Si tel n'était pas le cas, celui induirait un changement de paradigme à la présidence de l'Ademe, qui deviendrait le bras armé des décisions de l'État central.

Enfin, l'Ademe a publié en 2021 quatre scénarios pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Ces derniers prévoient tous une part importante d'électricité renouvelable. Avez-vous pu en prendre connaissance ? Penchez-vous en faveur de l'un d'eux ?

M. Didier Mandelli. – Je n'ai aucun doute sur vos compétences, votre appétence pour la fonction et votre efficacité à présider l'Ademe.

Le Président de la République a désigné, depuis quelques mois, un grand nombre de personnalités à la tête de différents organismes. J'ai du mal à comprendre ses objectifs dans le cadre de ces désignations. S'agit-il d'une récompense pour avoir fait allégeance ? S'agit-il de faire confiance aux élus locaux qui ont fait leurs preuves, à Charleville-Mézières, à Dunkerque ou ailleurs ?

Par ailleurs, l'Ademe, qui est le bras armé de l'État dans la mise en œuvre des politiques de transition écologique, nécessite un engagement quotidien et permanent. Vous postulez à la présidence de l'Ademe, alors que vous êtes aujourd'hui maire et président d'agglomération. À mes yeux, le cumul de toutes ces fonctions n'est pas envisageable.

M. Boris Ravignon. – S'agissant de la vacance à la présidence de l'Ademe, on doit pouvoir rassurer rapidement les uns et les autres. Dans le contexte d'urgence climatique dans lequel nous sommes, la remobilisation devrait se faire vite.

Travailler à l'Ademe, c'est un privilège et une chance. Ceux qui rejoignent ses services en tant qu'intérimaires ou contractuels évoquent une belle expérience, extrêmement valorisante. Certes, il convient de stabiliser les effectifs. Si nous voulons que l'Ademe puisse accomplir ses missions, nous devons avoir des discussions régulières sur le niveau du plafond d'emplois. Ma priorité, si ma nomination est confirmée, sera de vérifier, au cours des toutes premières semaines, que nous avons les moyens d'accomplir les missions qui nous sont confiées. Cela doit nous conduire à réfléchir au statut de ceux qui travaillent à l'Ademe. Nous n'avons pas à entretenir une précarité excessive et il faudra donc prévoir des emplois permanents.

Sur la question d'un fonctionnement en silo, si la loi 3DS devait nous conduire à travailler en silo, cela irait, je crois, contre la volonté du législateur qui a souhaité une meilleure cohérence au niveau des territoires. L'Ademe doit apporter une expertise et un soutien en matière de transition écologique dans les territoires. Il doit y avoir un travail régulier de coopération entre les délégations, les directions régionales et les services de l'État. Nous devons concilier le respect de la loi, une souplesse de gestion et une réactivité dans la réponse aux sollicitations des entreprises et des collectivités.

L'Agence doit se coordonner avec le Cerema, dont les compétences sont extrêmement pointues dans un certain nombre de domaines, et l'ANCT. Ces deux organismes n'ont à leur disposition ni les fonds ni les expertises pour accompagner certains projets.

Vous m'avez interrogé sur mon engagement en tant que président de l'Ademe. Je suis tout à fait conscient d'être candidat à une fonction d'action et non de représentation. Je m'y engage devant vous, je serai un président à plein temps de l'Ademe. J'assumerai pleinement les missions d'action qui me seront confiées, si vous en décidez ainsi. J'en suis pour ma part convaincu, je serai un bien meilleur président de l'Ademe en restant maire, c'est-à-dire en agissant sur le terrain. Au-delà de mon attachement à mon mandat, il s'agit de la construction d'une synergie qui sera utile. Je serai maire sur mon temps personnel, avec des équipes qui fonctionnent depuis huit ans et un collectif d'élus qui travaille à mes côtés. J'ai déjà pris des dispositions en ce sens pour m'organiser, le cas échéant. Pour autant, si je constatais que les choses étaient trop difficiles, je pourrais envisager une évolution. Très honnêtement, la fonction de maire me semble plus un atout qu'un inconvénient. En tout état de cause, je prends l'engagement d'être président à plein temps de l'Ademe.

S'agissant des conclusions du rapport Transition(s) 2050, il s'agit d'un travail extrêmement important, qui a parfois été le support d'une polémique non justifiée. Cela montre qu'il n'y a pas une seule manière d'atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon de 2050. L'un des scénarios est très axé sur la sobriété, y compris en matière de déplacement, de consommation de produits carnés ou d'étalement urbain, avec des conséquences importantes sur nos modes de vie. À l'opposé, un autre scénario fait clairement le pari d'un recours à des technologies de séquestration du carbone, pari aujourd'hui risqué et compliqué.

Ces quatre scénarios font également apparaître des invariants, notamment le développement des énergies renouvelables.

Le développement du nucléaire, qui ne me pose aucun problème à titre personnel, est une donnée dont il faut tenir compte. Au-delà, nous devons nous donner les moyens de développer la chaleur renouvelable. Les réseaux de chaleur représentent aujourd'hui 40 % de notre consommation énergétique finale. Il s'agit donc d'un sujet fondamental sur lequel l'agence peut agir, notamment *via* le fonds Chaleur dont je sais que le Sénat fait en sorte qu'il soit convenablement doté, voire que sa dotation augmente.

M. Hervé Gillé. – Je vous ai écouté avec beaucoup d'attention, mais mes interrogations demeurent.

Vous avez l'ambition d'être président-directeur général de l'Ademe, comme l'était Arnaud Leroy. Il s'agit d'un engagement important à hauteur des émoluments perçus. Je reste donc très interrogatif eu égard à vos engagements politiques, qui vous prendront naturellement également du temps. Je m'attendais à une évolution de la gouvernance avec un président, un directeur général et un directeur général adjoint bien distincts.

Par ailleurs, je manque de clefs de lecture pour comprendre votre approche en termes de contractualisation et de décentralisation. Certes, je comprends que vous souhaitiez approfondir les relations entre l'agence et les régions. Je comprends également votre souci d'améliorer la relation de l'Ademe avec les services de l'État, et plus particulièrement les préfets. Mais *quid* de l'approche territoriale ? Je pense notamment à la mise en œuvre des dispositions relatives au projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies

renouvelables. Considérez-vous les schémas de cohérence territoriale (Scot) comme des territoires d’appréhension et de mise en œuvre des politiques à la fois climatiques et énergétiques ? Vous avez évoqué les EPCI, mais ceux-ci s’inscrivent dans des logiques de territoire.

Comment sortir de la logique, parfois un peu trop prégnante, d’appel à projets de l’Ademe ? Comment concevoir un accompagnement plus linéaire en termes de temporalité, avec des approches plus contractualisées ? Quelle est votre vision de la complémentarité de l’action de l’agence avec celle de l’État, notamment dans la mise en œuvre du fonds vert ?

M. Frédéric Marchand. – Un sujet n’a pas été évoqué, celui de la reterritorialisation de notre alimentation. Je pense notamment aux fameux projets alimentaires territoriaux, sur lesquels certains des membres de notre commission ont travaillé.

Dans ce domaine, la compétence et l’expertise des territoires sont reconnues de manière unanime en ce qu’ils sont au cœur de la transition écologique. La force de l’Ademe réside aujourd’hui en grande partie dans ses implantations locales. La pérennisation et le renforcement de ces antennes sont-ils l’une des priorités de votre feuille de route ?

M. Jacques Fernique. – Vous avez souligné le rôle majeur des territoires dans la transition écologique. Il semble que nous entrions dans une phase de transition à l’intérieur même de cette transition : nous passons ainsi de l’époque des collectivités pionnières à celle d’une généralisation de l’implication des territoires.

Toutefois, la problématique budgétaire risque de se traduire par un affaiblissement des investissements des collectivités, malgré le filet de sécurité ou tout autre dispositif. Les affichages resteront peut-être, mais les taux de réalisation risquent de fléchir sérieusement.

Dans ce contexte, comment l’Ademe peut-elle contribuer à étendre plus encore cette généralisation ? Certains territoires devant faire face à d’autres priorités, comment éviter l’apparition de zones blanches de la transition écologique ?

Mme Marie-Claude Varailas. – Je ne reviendrai pas sur la question, mais rester maire et président d’agglomération tout en assumant les responsabilités auxquelles vous aspirez me semble constituer un vrai défi.

Tout le monde s’accorde pour souligner que les conséquences du dérèglement climatique sont de plus en plus visibles. Dans le contexte de forte hausse du prix des énergies, notre parc bâti représente encore 43 % de toute l’énergie consommée dans le pays.

Pour respecter nos engagements d’ici à 2050, nous devons accélérer le mouvement de rénovation performante des logements. Nous savons que 12 millions de Français souffrent de précarité énergétique et que 4,8 millions de logements sont des passoires thermiques. Si MaPrimeRénov’ et le programme Habiter mieux ont permis de faire sortir 2 500 logements du statut de passoire thermique, seuls 60 000 d’entre eux ont véritablement fait l’objet d’une rénovation globale. Or il nous faudrait suivre un rythme de 500 000 logements par an pour être dans les clous.

L’Ademe a publié une étude intitulée *Financer la rénovation énergétique performante des logements* contenant une série de propositions visant à mettre en place une politique publique afin d’accélérer ces rénovations performantes. Ces dernières sont positives en termes de santé et de pouvoir d’achat des ménages, mais aussi d’emplois non

délocalisables. La rénovation de toutes les passoires thermiques permettrait à notre système de santé d'économiser 700 millions d'euros par an.

Quelles suites entendez-vous donner à cette étude ? De quelle manière appréhendez-vous cette question essentielle pour la transition énergétique, qui concerne également le parc des copropriétés et celui des logements sociaux ?

M. Boris Ravignon. – En ce qui concerne la gouvernance de l'Ademe, les textes permettent au PDG de nommer au moins un directeur général délégué. Il est tout à fait indispensable que ce poste soit pourvu. Je souhaite pouvoir constituer le plus rapidement possible une équipe exécutive opérationnelle et la mettre en ordre de marche.

Que les émoluments du PDG de l'agence comportent une part variable, liée aux atteintes des objectifs, me semble tout à fait sain. Le socle de la rémunération me pose davantage problème : est-il normal que le dirigeant d'un opérateur gagne plus que son ministre de tutelle ? En tout état de cause, je ne m'opposerai pas à une baisse de ma rémunération pour assurer un minimum de cohérence et de respect de la hiérarchie.

L'Ademe doit déjà, dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance, nouer des contacts avec un certain nombre d'intercommunalités. Il nous faut aller encore au-delà et mener ce travail avec la quasi-totalité des intercommunalités de notre pays. L'Agence est d'ores et déjà très présente sur le terrain en tant que financeur d'un certain nombre de postes d'expertise dans les collectivités territoriales. Nous devons poursuivre cette politique pour soutenir la constitution d'une véritable ingénierie locale. Les Scot constituent en effet un échelon pertinent, qui peut devenir un interlocuteur de l'Ademe.

En ce qui concerne la sobriété foncière, l'agence doit se positionner – c'est tout le sens de la territorialisation pour laquelle je plaide – en pôle d'expertise, de ressource, de financement pour la mise en place d'une ingénierie locale. Notre rôle est de nous assurer du caractère global de la démarche afin d'éviter toute « mal-transition » écologique, qui ne traiterait qu'une partie des sujets. À cet égard, je tiens à souligner, à mon tour, l'importance des délégations régionales de l'agence qui représentent près de la moitié de ses effectifs. Nous devons renforcer encore cette présence territoriale, notamment outre-mer.

En ce qui concerne les programmes alimentaires territoriaux, notre rôle consiste à aider les collectivités, en concertation avec l'ANCT, à concevoir des plans de transition aussi cohérents et globaux que possible. Pour être, demain, encore plus présente auprès des élus, l'agence doit d'abord cibler le niveau intercommunal. Nous intervenons déjà à l'échelon régional au travers de nombreux projets de coopération.

Si nous voulons que les moyens considérables alloués au fonds vert arrivent rapidement dans les collectivités, il faut rester sur un schéma très simple, à savoir une territorialisation *via* le préfet du département, qui constituerait une sorte de guichet unique. L'Ademe n'aura donc à intervenir que dans le traitement des dossiers qui la concernent.

Le rôle de l'agence, encore une fois, est d'aider les collectivités à mener une réflexion globale incluant notamment les questions d'habitat. Sur ce sujet, la mise en œuvre est du ressort de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui monte en puissance. L'Ademe ne peut ni ne doit tout faire. L'Anah a l'expérience des programmes tels que « Habiter mieux » et dispose de moyens importants pour accompagner l'initiative locale en termes de rénovation de l'habitat, de lutte contre les passoires thermiques et d'accompagnement des ménages les

plus modestes. J'attends de très bons résultats de cette coopération. Nous serons particulièrement vigilants sur ces questions fondamentales.

M. Daniel Gueret. – Je ne vous connais pas personnellement, et je ne doute pas que vos compétences et votre parcours d' élu local constituent des atouts intéressants. Le seul fait que vous ayez été brillamment réélu suffit à mes yeux. Toutefois, je voudrais vous faire part d'un certain malaise.

Lors de l'examen de la loi 3DS, nous avons débattu des missions essentielles de l'Ademe. Les objectifs qui seront peut-être les vôtres demain sont tout aussi essentiels dans cette phase de transition énergétique. Dès lors, l'agence devient un organisme du plus haut intérêt. En briguant sa présidence, vous briguez, au fond, une fonction nationale.

Or vous nous avez expliqué que votre fonction d' élu local constituait, ce que je crois vrai, un atout supplémentaire pour exercer cette fonction. Le problème, c'est que vous ne dites rien d'autre que ce que nous n'avons eu de cesse de répéter pendant des années pour convaincre l'opinion qu'un parlementaire pouvait cumuler ses fonctions avec celles d'un élu local. Tous ici, nous avons été aux commandes de nos villes, de nos villages, de nos communautés pendant des dizaines d'années. Vous n'y êtes pour rien, mais nous avons dû choisir d'abandonner la conduite de nos projets locaux pour la simple raison qu'exercer une fonction nationale ne pouvait être compatible avec un mandat local pour des raisons d'éthique, de disponibilité... Pourquoi en irait-il autrement pour vous ? En accédant à la présidence de l'Ademe, vous deviendriez en effet un personnage national, ce qui peut d'ailleurs expliquer les émoluments que vous évoquiez et qui ne me choquent nullement. Je voudrais m'assurer que vous comprenez bien le malaise qui est le nôtre face à cette situation.

Qu'en sera-t-il quand les territoires sur lesquels vous exercez des fonctions électorales pourront prétendre à bénéficier de certaines politiques de l'Ademe ? On vous opposera sans doute d'être juge et partie...

Mme Angèle Prévile. – Comme mes collègues, je m'interroge sur le fait que vous conserviez vos mandats locaux. Il me semble que l'investissement, l'implication, l'ouverture d'esprit et la créativité nécessaires pour occuper le poste de président-directeur général de l'Ademe ne sont pas compatibles avec l'exercice de ces mandats.

En tant que maire et président d'agglomération, vous avez fait des choix. Vous nous avez notamment parlé de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative. Est-ce le stade ultime de gestion des déchets ? L'Ademe ne doit-elle pas se montrer plus créative, être à même de porter un regard différent sur les choses ? Le rôle de l'agence n'est-il pas d'ouvrir le champ des possibilités bien au-delà des choix que vous avez pu faire en tant qu' élu local ?

M. Boris Ravignon. – Monsieur Guéret, comme vous l'avez souligné, je ne suis pas l'auteur des textes sur l'interdiction du cumul des mandats. Pour autant, je suis absolument convaincu d'être en capacité de gérer à la fois la présidence pleine et entière de l'Ademe, avec le soutien d'une direction générale déléguée, et mes fonctions électives. Je crois vraiment à l'importance de conserver mon ancrage territorial. Alors que l'on veut que l'Ademe développe ses contacts locaux, se parler entre personnes confrontées aux mêmes difficultés devrait permettre de faciliter grandement les choses.

Il va de soi que je me déporterai lors de l'examen de sujets concernant Charleville-Mézières, l'agglomération ou même le département des Ardennes. Des dispositions existent, il n'y aura à cet égard aucune difficulté. L'Ademe doit traiter l'ensemble des territoires sur un strict pied d'égalité.

Madame Préville, mes choix locaux m'ont permis de comprendre l'importance de la réduction des ordures ménagères et d'en saisir toute la difficulté. En aucun cas, je ne ferai appliquer par l'Ademe un modèle « carolomacérien ». Chaque territoire doit trouver sa voie pour résoudre les problèmes qui se posent en termes de gestion des déchets, de sobriété énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mobilités douces... L'Ademe doit accompagner tous les élus avec une seule exigence : que les choix locaux permettent d'atteindre les objectifs fixés. C'est en étant à l'écoute des élus que nous pourrions avancer dans la transition écologique.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je vous remercie, monsieur Ravignon, de vous être prêté au jeu des questions-réponses inhérentes à cet exercice.

S'agissant du volet technique, vos réponses m'ont semblé rassurantes.

Pour autant, comme plusieurs de mes collègues, je reste dubitative sur le cumul de vos fonctions d'élu local avec celles de président-directeur général de l'Ademe. Je ne doute pas de vos compétences, mais les semaines n'ont que sept jours et les journées vingt-quatre heures. Le budget de l'Ademe est en augmentation, ce qui suppose des ambitions plus élevées et des missions encore plus fournies... Mais sans doute aurons-nous l'occasion de reparler de ces questions.

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.

Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons achevé l'audition de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition de nomination.

Ce vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre règlement. En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Le dépouillement aura lieu à 13 heures 30, de manière simultanée avec l'Assemblée nationale.

Il est procédé au vote.

Après dépouillement du scrutin le mercredi 14 décembre, simultanément à celui de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le résultat du vote est le suivant :

Nombre de votants : 28

Bulletin blanc : 1

Bulletin nul : 1

Suffrages exprimés : 26

Pour : 10

Contre : 16

La commission a donc donné un avis défavorable à la nomination de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Risques liés au phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA) - Audition

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons nos travaux avec une table ronde consacrée au retrait-gonflement des sols argileux (RGA).

Vous le savez, ce phénomène de RGA pose des défis considérables à notre politique de prévention et d'indemnisation, sur les plans techniques, juridiques et financiers.

Ce risque naturel, également appelé phénomène de sécheresse-réhydratation des sols argileux, concerne 31 135 communes situées en zone d'aléa moyen ou fort, dont 12 000 communes fortement exposées, soit plus d'un tiers de nos communes. Les régions Île-de-France, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nouvelle-Aquitaine sont historiquement les régions les plus touchées.

Le RGA se matérialise par l'apparition de désordres sur les maisons, qui peuvent à terme poser des problèmes de sécurité et de solidité du bâti, en plus de porter atteinte à la qualité de vie et à la valeur du patrimoine de nos concitoyens. Je pense à des fissurations sur le gros œuvre et à des décollements, des affaissements ou des distorsions d'éléments de second-œuvre.

Plusieurs facteurs jouent en la matière : la nature du sol, le contexte hydrogéologique, la géomorphologie, la végétation ou encore les défauts de construction. À ces facteurs de prédisposition, s'ajoutent des facteurs de déclenchement comme les conditions climatiques.

Ce phénomène, qui est déjà le deuxième poste de coûts du régime des catastrophes naturelles, derrière les inondations, va s'accroître dans les prochaines années, que ce soit d'un point de vue géographique ou du point de vue de la gravité des dommages causés, du fait du dérèglement climatique, ce qui va poser des problèmes encore plus substantiels.

La proportion de dossiers « sécheresse » dans les demandes communales de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est supérieure à 60 % depuis 2017. Ces demandes n'aboutissent souvent pas : le nombre de communes non reconnues en état de catastrophe naturelle pour la sécheresse s'élevait à 30 % en 2018 et à environ 50 % en 2019 et 2020. Enfin, dans les communes reconnues, environ 50 % des dossiers de sinistre ne sont pas pris en charge par les assureurs, d'après les éléments que nous avons indiqués le ministère de l'Intérieur lors de l'examen de la proposition de loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles l'an dernier.

Face à cette situation, chacun s'accorde à dire que le cadre juridique actuel de traitement des conséquences du RGA, qui s'appuie sur la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, n'est pas satisfaisant en l'état, compte tenu des effets parfois très localisés des phénomènes, sur quelques habitations ou quartiers au sein d'une commune, et de l'absence de prise en compte de l'importance et de la gravité des dommages subis par les habitants.

Des évolutions sont intervenues ces dernières années, pour mieux appréhender ce risque pour le futur.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) du 23 novembre 2018 a posé un cadre de prévention pour les nouvelles constructions, qui a été récemment complété par une ordonnance du 29 juillet 2022 visant à renforcer le contrôle des règles de construction, prise en application de l'article 173 de la loi du 22 août 2021 dite « Climat et résilience ». Plusieurs décrets d'application manquent encore.

En revanche, le traitement des problèmes posés aux bâtiments actuels, déjà construits, n'a pas encore abouti.

Le Sénat a beaucoup travaillé sur ces sujets et en particulier notre collègue Nicole Bonnefoy, qui était rapporteur de la mission commune d'information sur la gestion des risques climatiques. Notre collègue avait notamment recommandé l'organisation d'une grande campagne d'information de la population sur le RGA et la mise en place d'un dispositif spécifiquement dédié au risque « sécheresse » au sein du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds « Barnier ».

Ce travail avait été prolongé par le dépôt d'une proposition de loi, adoptée par le Sénat le 15 janvier 2020.

Puis, nous avons de nouveau eu l'occasion de travailler sur le RGA dans le cadre de l'examen parlementaire de la loi du 29 décembre 2021, portée par le député Stéphane Baudu et qui s'inspirait largement des travaux du Sénat.

Les dispositions proposées à l'article 8 par Pascal Martin, rapporteur de ce texte au nom de notre commission, avaient malheureusement été remplacées par une simple

demande de rapport, qui n'a d'ailleurs toujours pas été remis alors qu'il aurait dû être transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 28 juin 2022.

Enfin, l'article 161 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS » du 21 février 2022 a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai d'un an pour améliorer la prise en charge des conséquences du RGA sur le bâti au bénéfice des assurés sinistrés.

Récemment enfin, notre collègue Christine Lavarde, de la commission des finances, a mené un travail de contrôle spécifique sur ce sujet, dont nous attendons impatiemment les conclusions qui, à mon avis, seront calées sur la date de publication de l'ordonnance issue de la loi « 3DS ».

Pour aborder ces points et tenter d'en apprendre davantage sur les options à l'étude dans le cadre de la réforme à venir par voie d'ordonnance, nous recevons ce matin : M. Didier Valem, chef de service à la direction des affaires techniques et M. Christophe Boucaux, délégué général du pôle habitat à la Fédération française du bâtiment ; M. Franck Le Vallois, directeur général de la fédération France Assureurs ; M. Mayeul Tallon, chef du bureau des marchés et produits d'assurance à la direction générale du Trésor (DGT) du ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique.

Je précise à l'ensemble des sénateurs présents que le format de cette table ronde a évolué jusqu'à la dernière minute et que je n'en suis pas satisfait. À la demande des ministères du pôle écologie, nous avons invité toutes les administrations compétentes sur ce sujet, qui travaillent en format interministériel à la préparation de l'ordonnance qui sera prise sur le fondement de l'article 161 la loi « 3DS ».

Nous avons donc convié la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC) et la Direction générale du Trésor (DGT).

Certaines administrations considèrent que répondre à une invitation du Parlement est une option ; j'en prends acte et ferai part du fond de ma pensée au ministre chargé des relations avec le Parlement et au ministre de la transition écologique.

Nous aurons donc aujourd'hui le point de vue des professionnels de l'assurance et du bâtiment et uniquement celui de la direction générale du Trésor, qui devra nous retranscrire les débats internes au Gouvernement sur ce sujet.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je prie nos invités d'excuser mon collègue Pascal Martin, sénateur de la Seine-Maritime, qui a également travaillé sur ces sujets mais qui doit assister à une table ronde à la commission des affaires économiques dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le nucléaire, pour lequel il est rapporteur pour avis au nom de notre commission.

Je souhaitais vous poser plusieurs questions pour cadrer nos échanges.

D'abord, des questions pour M. Tallon, qui représente le Gouvernement aujourd'hui : quelle est la méthode d'élaboration de l'ordonnance prévue par l'article 161 de

la loi « 3DS » ? Quel a été votre calendrier de travail ? Quels ont été les services ministériels mobilisés sur la rédaction de cette ordonnance ? Quels ont été les acteurs consultés et associés à l'élaboration du texte ? Quelles sont les prochaines étapes de calendrier pour une publication de l'ordonnance avant l'expiration du délai d'habilitation, c'est-à-dire le 21 février prochain ? Le Conseil d'État a-t-il déjà commencé à travailler sur le texte en vue de rendre son avis avant la présentation de l'ordonnance en Conseil des ministres ? Confirmez-vous le dépôt d'un projet de loi de ratification au Parlement avant le 21 mai 2023 ?

Ensuite, je souhaiterais aborder des questions de fond, qui s'adressent donc à l'ensemble de nos invités.

Le président l'a rappelé, chacun s'accorde à dire que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Dans son rapport de février 2022 sur le sujet, la Cour des comptes abonde dans le même sens, mais se refuse à formuler des propositions législatives.

Le président l'a également dit : la loi « Elan » a permis de mettre en place un début de politique de prévention, en établissant des règles de construction et d'attestation dans les zones à risque.

Toutefois, le cœur du problème, quand on aborde la question du RGA, est le bâti existant. Quel cadre juridique vous semble, chacun pour vos secteurs, le plus pertinent pour traiter la question du RGA ? Faut-il rester dans le cadre du régime des catastrophes naturelles (CatNat), avec quelques modifications à la marge adaptées à la spécificité de ce risque ? Faut-il plutôt concevoir un régime nouveau ?

Cette question renvoie au 1° du I l'article 161 de la loi « 3DS », qui porte l'habilitation à légiférer par ordonnance.

Juridiquement, comment pourrait-on, au sein du régime CatNat, introduire une distinction entre des risques naturels « classiques » (inondations, mouvements de terrain etc.), dont l'ampleur et le caractère anormal seraient toujours appréciés à l'échelle communale, et le risque RGA, qui pourrait s'apprécier par une analyse de la gravité des effets de ce phénomène à l'échelle de certains immeubles ou parties de territoire communal, tout en garantissant une égalité de traitement à tous les sinistrés ?

L'habilitation à légiférer par ordonnance évoque le fait de traiter l'indemnisation des dommages matériels directs non assurables. Quels peuvent être ces dommages non assurables ?

L'objectif de la réforme est-il de traiter uniquement les dommages les plus graves, et donc les plus coûteux, ou bien de traiter globalement toutes les conséquences du RGA sur les conditions d'existence des assurés ?

Ensuite, comment objectiver l'évaluation des dommages ? Avons-nous besoin de lignes directrices publiques de l'établissement Météo France et d'un référentiel spécifique pour les compagnies d'assurances et les experts qu'elles missionnent afin d'établir un cadre objectif et commun ? Quels sont les débats à ce sujet dans le cadre de la préparation de l'ordonnance ? C'est un aspect fondamental, pour permettre aux citoyens de comprendre pourquoi ils peuvent être indemnisés dans tel cas et pourquoi ils ne peuvent pas l'être dans tel autre cas. Le travail d'expertise n'est pas toujours compris par nos concitoyens. D'une

manière générale, la transparence est nécessaire sur cette réforme car le système actuel pose des questions d'acceptabilité sociale.

Je poursuis. L'habilitation à légiférer par ordonnance prévoit que le Gouvernement pourra conditionner tout ou partie du droit à indemnisation au titre du régime CatNat au respect de dispositions législatives qui contribuent à prévenir ou à couvrir les dommages matériels directs ayant pour cause le RGA.

Cette disposition m'inquiète car elle pourrait conduire à « refermer » fortement le droit à indemnisation des sinistrés. Si vous imposez à tous les propriétaires exposés au RGA de mettre leurs maisons sur pilotis ou d'acheter des équipements correcteurs, cela peut représenter un coût très, très important. Pour rappel, la Caisse centrale de réassurance estimait à 285 milliards d'euros le coût potentiel des équipements à installer sur les maisons actuellement en zone d'aléa fort, ce qui représente seulement 3,8 millions de maisons, alors que ce sont près de 19 millions de maisons qui sont concernées par le RGA. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Le fonds « Barnier » peut-il constituer l'outil de financement pérenne de ce risque ? Faut-il mettre en place un fonds nouveau ? Comment financer les indemnisations ? Le budget général de l'État doit-il être davantage mobilisé ?

J'avais proposé de prendre appui sur le fonds « Barnier », mais ses ressources sont limitées et la soutenabilité du régime pourrait être menacée.

J'ai entendu dire que la piste d'un relèvement des primes ou cotisations additionnelles payées par les assurés sur le contrat d'assurance individuel (« habitat » ou « pertes d'exploitation ») était étudiée.

L'habilitation autorise le Gouvernement à légiférer pour, je cite, « éventuellement [adapter] le financement de la garantie contre les catastrophes naturelles ».

Or, le Gouvernement dit depuis plus de cinq ans qu'il ne souhaite ni augmenter les impôts des particuliers, ni grever leurs budgets par des mesures qui s'apparenteraient à une taxation dissimulée.

Comment allez-vous concilier ces injonctions contradictoires ? Quelles propositions avez-vous faites dans le cadre de la préparation de l'ordonnance ? Un autre système de financement, reposant sur le budget général de l'État et une contribution du secteur assurantiel, ont-ils été envisagés plutôt que de solliciter les assurés ?

Enfin, ma dernière question concerne l'accompagnement des élus locaux face à ces problématiques, qui me semble être un angle mort de cette ordonnance. Quelles mesures prévoyez-vous pour accompagner les élus en amont, dans la définition de leurs stratégies territoriales en matière d'urbanisation, et en aval, dans le traitement des conséquences du RGA sur leurs administrés ?

La loi du 28 décembre 2021 a institué un référent préfectoral à l'indemnisation des catastrophes naturelles, dont notre commission avait contribué à étoffer les missions par la voie d'amendements du rapporteur Pascal Martin.

Ce référent a-t-il vocation à intervenir en la matière ? Des établissements publics de l'État spécialisés, tels que le Centre d'études et d'expertise sur les risques,

l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), pourraient-ils apporter un concours plus important et gratuit aux élus sur ce sujet ?

Comme notre président, je déplore l'absence de certaines administrations à notre table ronde, ce sujet est d'une grande importance – des journalistes n'hésitent pas à parler d'une « bombe sociale ». Ensuite, je déplore également le retard de publication des décrets, en particulier sur le fonctionnement de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de la commission nationale consultative, dont les missions ont été fixées par la loi du 28 décembre 2021.

M. Mayeul Tallon, chef du bureau des marchés et produits d'assurance à la direction générale du Trésor (DGT). – Je commencerai par une présentation générale, pour répondre à vos questions précises dans un deuxième temps de notre table ronde – et je ne pourrai probablement pas répondre à toutes vos questions, vous le comprendrez.

Le régime des catastrophes naturelles, dans lequel le RGA trouve sa place, est un trésor national méconnu. C'est notre vision, à la direction générale du trésor, de ce régime juridique de réparation ; pour autant, nous sommes conscients des difficultés que rencontrent nos concitoyens, des drames lorsqu'ils perdent leurs maisons. Nous parlerons aussi, je l'espère, de la prévention du RGA, même si elle n'entre pas dans le périmètre de l'ordonnance.

Cette ordonnance est en cours de rédaction, les arbitrages n'ont pas encore été rendus par le cabinet de la Première ministre ; je ne pourrai donc que vous présenter des données, une analyse que nous avons à la direction générale du trésor, mais pas la position du Gouvernement à proprement parler.

Vous m'interrogez sur le programme de travail. Une fois l'habilitation promulguée avec la loi « 3 DS », la direction générale du Trésor a installé un groupe de travail interministériel, ouvert à toutes les administrations concernées – aucune n'a été oubliée. Nous avons fait une dizaine de réunions, sur les enjeux juridiques, financiers de la réforme, et une vision plus stratégique du régime des catastrophes naturelles et de son évolution. Les professionnels n'ont pas pu être associés à ce stade, car le retard de la prise de décision du Gouvernement nous a empêchés de les consulter sur un projet finalisé.

Le Conseil d'État n'est pas encore saisi de ce projet d'ordonnance, il devrait l'être en janvier, pour un examen et une publication dans les délais impartis par l'habilitation – au 21 février prochain – puis un projet de loi de ratification sera déposé dans les deux mois.

M. Franck Le Vallois, directeur général de France Assureurs. – Merci pour cette table ronde, où je porterai la voix des assureurs puisque France Assureurs représente 99 % d'entre eux.

Face au péril de la sécheresse, les assureurs sont aux cotés des sinistrés. L'exposition forte ou moyenne au RGA concerne 48 % de notre territoire et 54 % des maisons individuelles, ce risque peut conduire à de véritables drames pour nos concitoyens. La couverture au titre des catastrophes naturelles résulte d'un partenariat public privé lui-même fondé sur l'universalité et la solidarité : ce régime garantit une indemnisation des dommages directs provoqués par la nature. Il protège contre les catastrophes naturelles ; la cotisation prélevée sur les contrats d'assurance est modeste et son taux est unique sur tout le

territoire – cela représente en moyenne 25 euros par an par contrat –, ce qui est une preuve de son caractère solidaire.

Les assureurs sont aux côtés des sinistrés. Depuis que la sécheresse a été reconnue comme un risque assurantiel, en 1989, les assureurs gèrent quelque 30 000 nouveaux dossiers par an, pour un montant cumulé, en trente ans, de 16 milliards d'euros.

La sécheresse représente désormais 17 % de la sinistralité climatique – qui concerne tous les événements climatiques, la tempête, la grêle, les inondations...

Cependant, comme vous l'avez rappelé Monsieur le président, le dérèglement climatique accentue le phénomène et le coût des sinistres augmente : alors qu'entre 1989 et 2015, la sécheresse a représenté une part constante d'environ 15 % de la sinistralité climatique, elle est passée à 24 % sur les cinq années suivantes ; alors qu'entre 2015 et 2020, les sinistres liés à la sécheresse représentaient en moyenne 950 millions d'euros par an, ils représenteront, pour 2022, entre 1,9 et 2,8 milliards d'euros, au-delà du triste record de 2003 où la canicule avait occasionné 2,1 milliards d'euros de dommages sur les bâtiments.

Cette tendance devrait s'accélérer : une étude de France Assureurs estime qu'à horizon 2050, le coût des sinistres climatiques doublera par rapport aux trente dernières années, et triplerait même pour la sécheresse.

Les assureurs sont donc mobilisés pour pérenniser et renforcer le régime des catastrophes naturelles. Des travaux et réflexions sont en cours et je voudrais d'emblée faire un sort à deux fausses bonnes idées, qui joueraient au détriment des assurés : d'abord celle consistant à sortir la sécheresse du régime des catastrophes naturelles, ensuite celle consistant à supprimer la procédure permettant d'en passer par l'arrêté de catastrophe naturelle et de la remplacer par une démarche fondée sur la gravité du phénomène.

Nous avons énoncé six pistes pour renforcer le régime des catastrophes naturelles : le maintien de l'indemnisation dans le régime des catastrophes naturelles ; le maintien de l'arrêté de catastrophe naturelle pour la sécheresse ; le refus d'introduire des critères de gravité ; l'introduction d'une condition de réparation effective du dommage, pour indemniser le sinistre ; la définition d'une stratégie nationale du risque de sécheresse.

Les assureurs veulent donc pérenniser le régime des catastrophes naturelles, qui permet une mutualisation du risque, donc le maintien d'un tarif limité pour la couverture effective du risque ; nous sommes cependant conscients qu'il faut faire évoluer ce régime, pour renforcer sa résilience.

M. Christophe Boucaux, délégué général du pôle habitat à la Fédération française du bâtiment. – La loi « Elan » a introduit des mesures de prévention pour les constructions neuves ; les professionnels se sont saisis de ces outils pour mieux appréhender le risque « argile » lors de la vente de terrains et de la construction de bâtiments.

Il faudrait s'en inspirer afin d'inclure des informations pour les constructions existantes, au moins dans les zones à risque ; ce n'est pas le cas aujourd'hui. Aussi aurions-nous intérêt à élargir le cadre de ce régime. Il faut que la sécheresse continue de relever du régime de catastrophe naturelle et ne pas le transférer dans la garantie décennale des constructeurs, c'est une condition de la mutualisation.

Nous avons des doutes, ensuite, sur l'introduction de critères de gravité pour l'indemnisation, parce qu'il est préférable de réparer le plus tôt possible et pouvoir intervenir, donc, sur des sinistres naissants pour qu'ils ne s'aggravent pas dans le temps ; il faut prendre en compte cet aspect des choses.

M. Didier Valem, chef de service à la direction des affaires techniques de la Fédération française du bâtiment. – Le flux de la construction neuve est bien traité depuis quatre ans, dans les aspects de contrôle. La difficulté tient au diagnostic pour sécuriser le bâti, donc à l'étape de la prévention, mais également pour l'ouvrage sinistré, parce que du diagnostic dépendent les réparations et l'éventuelle reconfiguration des ouvrages, avec des travaux de confortation, pérennes, ce qui demande en général un cycle saisonnier, avant les travaux pour traiter les fissures secondaires.

Les traitements techniques ne manquent pas, nous avons aussi conduit des expérimentations avec des retours d'expérience intéressants ; les aspects sont très nombreux, depuis l'impact de la végétation, avec le réseau racinaire, jusqu'à l'entretien des réseaux. Des procédés en cours de développement sont prometteurs.

La phase de diagnostic est décisive pour faire les bons travaux. Une difficulté tient aussi à ce que l'entreprise doit être assurée pour la technique mise en œuvre, ce qui est ardu quand cette technique est expérimentale. Les entreprises sont engagées dans une recherche collective, nous bénéficions des progrès intervenus avec les résines, nous avons aussi engagé une réflexion pour aller plus avant sur les écrans anti-racines, notamment.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous travaillons sur le RGA depuis des années, plus de 30 000 communes sont concernées, nous avons tous des exemples de citoyens qui voient leur maison fissurée et qui ne sont pas indemnisés – ou qui peuvent l'être aussi, dans ma commune, une personne s'est vue indemnisée de 240 000 euros, soit le prix de sa maison...

Si demain le problème prend encore davantage d'ampleur, personne ne pourra dire qu'il ne savait pas : le Gouvernement doit en être conscient, d'autant que le dérèglement climatique ne va pas améliorer les choses.

Il faut donc prendre en compte cette question dans tous ses aspects, financiers, techniques, humains. Nous devons accompagner nos concitoyens que le RGA met dans des situations très compliquées, traumatisantes. Des associations de consommateurs m'ont reproché, localement, de ne rien faire de concret lorsque je leur ai parlé de ce qui était et avait été mis en place à l'heure actuelle, et, effectivement, la réponse est souvent loin d'être à la hauteur des drames que vivent certains de nos concitoyens, en particulier des personnes âgées qui voient toute leur vie de travail quasiment réduite à néant quand leur maison fissurée ne vaut plus rien...

Mme Nicole Bonnefoy. – Je suis déçue par les propos que j'entends. Avec Michel Vaspert, nous avons publié un rapport il y a trois ans, nous y faisons des constats alarmants et des propositions précises, nous avons ensuite voté une proposition de loi au Sénat, pour une nouvelle indemnisation. Le Gouvernement est resté sourd, même s'il a, l'an passé, accepté la proposition de loi de notre collègue député Stéphane Baudu, devenue la loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles – qui n'est cependant toujours pas appliquée puisque les décrets ne sont toujours pas pris.

Il y a eu, enfin, cette habilitation dans la loi « 3DS », qui expire le 21 février prochain, et vous nous dites aujourd’hui, donc deux mois avant l’expiration du délai, ce qui est très court, que les arbitrages ne sont toujours pas rendus !

Il y a de quoi s’interroger, d’autant que, si je vous comprends bien, vous n’avez pas associé les professionnels, en particulier les assureurs et les professionnels du bâtiment, alors qu’ils sont directement concernés : il faut les associer pour apporter des réponses à ce problème.

Je suis également déçue par le nombre de représentants de l’État (puisque vous êtes seul) à notre table ronde. Il y a trop de réponses en suspens alors que nous sommes très proches de l’échéance.

M. Mayeul Tallon. – Vous mentionnez le cas des retraités qui voient leur maison perdre toute leur valeur, mais je pense aussi aux jeunes ménages qui empruntent et dont la maison devient invendable, leur situation est critique elle aussi.

Quel est le cadre juridique le plus pertinent pour le RGA ? Pour nous, c’est le régime des catastrophes naturelles.

Faut-il un régime nouveau ? La réponse est complexe, car le régime actuel ne pourra pas traiter l’ensemble des problèmes ; c’est pourquoi nous voulons le faire évoluer. Le régime des catastrophes naturelles est un trésor national, ce mode d’indemnisation exceptionnelle très robuste est pris en exemple à l’étranger parce qu’il indemnise ce risque grâce à une surprime appliquée très largement et qu’il est lui-même garanti par la réassurance publique, donc une garantie illimitée de l’État.

Il faut conserver cette solidarité entre les territoires, entre villes et campagnes, entre métropole et outre-mer, ou bien nous perdrons la capacité d’indemniser les dommages subis lors d’inondations, ou par exemple lors des ouragans dans les Antilles...

L’application du critère de l’exceptionnelle gravité nous paraît poser plus de problèmes qu’elle n’en résoudrait. Il y a d’abord un problème d’échelle, puisque le risque porte sur la moitié des maisons individuelles – 10 millions sur 19,5 millions d’habitations individuelles. Ensuite, son application solliciterait encore davantage le régime des catastrophes naturelles qui l’est déjà beaucoup, puisqu’il consacrait l’an passé 1 milliard d’euros aux dommages liés à la sécheresse, deux fois plus qu’il y a dix ans, et les quatre cinquièmes des coûts sur un cinquième des sinistres : avec le critère de l’exceptionnelle gravité, le régime des catastrophes naturelles deviendrait insoutenable. Enfin, l’État perdrait son thermostat pour réguler le système, qui serait aux seules mains des experts en charge d’apprécier la gravité ; ce serait alors un système incomplet.

Pour la direction générale du Trésor, le mieux est donc aujourd’hui d’adapter les critères du régime des catastrophes naturelles. Nous pensons à élargir les critères pour mieux reconnaître les facteurs géologiques et météorologiques, ce qui permettra de lever les effets des découpages administratifs, qui font qu’aujourd’hui des sinistres sur des bâtiments proches sont indemnisés et d’autres pas, du seul fait que les biens ne sont pas sur la même commune.

Nous pensons également à exclure les bâtiments construits depuis la loi « Elan », parce qu’ils sont censés avoir des fondations suffisantes pour prévenir les conséquences du RGA.

Nous pensons aussi à regarder les catégories d'indemnisation, entre les éléments esthétiques et les éléments structurels.

Notre objectif est de conserver la soutenabilité du régime des catastrophes naturelles, car dans le cas inverse, nous perdriions notre capacité d'indemniser toutes les catastrophes naturelles.

Quel peut-être le rôle du fonds « Barnier » ? Je ne suis pas le mieux placé pour répondre. L'intervention du budget général de l'État est décisive, mais elle résulte de choix politiques et la question se pose de l'expertise et des seuils d'intervention : il y aura nécessairement un travail pour définir l'éligibilité et le contrôle ; le sujet est complexe.

Pour ce qui est de relever les primes d'assurance alimentant le financement du régime des catastrophes naturelles, le Gouvernement a répété sa volonté de ne pas accroître la pression fiscale, cela est encore plus vrai en période d'inflation.

Cependant, il faut conserver la solvabilité du régime, et il est probable qu'à l'horizon de cinq ans, un ajustement sera nécessaire – avec les critères actuels et si l'on ne change rien, le surcoût serait de 500 millions par an, avec un stock de 2,5 milliards d'euros. Cela n'est guère tenable.

Mme Nicole Bonnefoy. – En discutez-vous au moins avec les assureurs ?

M. Mayeul Tallon. – Oui, bien entendu, nous échangeons en continu avec les assureurs. Nous n'avons pas consulté les professionnels sur un texte finalisé, mais nous travaillons en lien direct avec eux.

M. Jean-François Longeot, président. – Quand donc les arbitrages seront-ils connus ?

M. Mayeul Tallon. – Ils seront pris dans les jours qui viennent, puisque l'ordonnance doit être prise avant le 22 février 2023.

Mme Nicole Bonnefoy. – Quelle est votre réponse sur Météo France et l'enjeu de l'objectivation de l'analyse des dommages ?

M. Mayeul Tallon. – Je ne peux guère répondre à cette question.

En revanche, pour continuer sur les autres questions que vous avez posées, je vous confirme que la direction du Trésor n'est pas favorable à l'introduction du critère de l'exceptionnelle gravité, mais que nous défendons plutôt une adaptation des critères du régime des catastrophes naturelles, avec par exemple l'exclusion des bâtiments construits depuis la loi « Elan », des dommages esthétiques, ou encore le principe d'affecter obligatoirement l'indemnisation à la réparation.

Sur l'accompagnement des élus, ensuite, il me semble que c'est bien la vocation du référent préfectoral mis en place par la loi du 28 décembre 2021.

Enfin, la commission interministérielle consultative que vous avez mentionnée associe les élus. Tous les textes réglementaires sont prêts, ils sont en consultation ces jours-ci, et ils seront publiés la semaine prochaine pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier prochain.

Mme Nicole Bonnefoy. – Est-ce que la place et le rôle de Météo France dans le traitement des conséquences de ce phénomène ont au moins été débattus ?

M. Mayeul Tallon. – Oui. La sécheresse est établie à partir de 12 critères qui déterminent l'éligibilité des communes. Certains sont de nature géothermique, d'autres sont géophysiques. Nous proposons de simplifier cette batterie de critères, en particulier la période de calcul du référentiel, pour prendre en charge plus de sinistrés.

Mme Nicole Bonnefoy. – Des rejets d'indemnisation sont incompréhensibles au regard des critères météorologiques, il est essentiel de parvenir à un référentiel transparent.

M. Franck Le Vallois. – La sortie du régime de catastrophe naturelle est une fausse bonne idée, je le répète.

Le principe de l'assurance, c'est la mutualisation : les cotisations de tous indemnisent les plus malchanceux. En 1982, le régime des catastrophes naturelles a été institué pour assurer des risques non couverts par le secteur privé : c'est ce partenariat public privé que nos confrères nous envient à l'étranger, parce que ce régime est protecteur et bénéfique. Cette mutualisation à grande échelle s'organise sur l'ensemble des contrats multirisques habitation, voire automobiles ; en sortant de ce régime, on en restreindrait l'échelle, on créerait une garantie à part, avec des tarifs considérablement augmentés – donc intenable pour bien des foyers dans zones à risques.

M. Gilbert Favreau. – Ce régime des catastrophes naturelles n'existant pas à l'étranger, quelles différences constate-t-on sur les sinistres indemnisés ?

Si l'on comprend bien que, pour la construction neuve, le RGA peut être prévenu grâce à l'étude des sols préalable à la construction, est-ce que, pour les bâtiments existants, la notion de vice caché peut être mobilisée ? Si l'acheteur peut prouver que le vendeur avait connaissance du RGA sur le bien, n'est-ce pas un vice caché ?

Enfin, si notre régime de catastrophes naturelles est préférable, encore faudrait-il améliorer l'information sur les sols en particulier lors de la vente des biens : est-ce envisagé ?

M. Mayeul Tallon. – Oui, l'information préalable à la vente est une piste de l'ordonnance. En revanche, je n'ai pas connaissance d'un recours au vice caché pour fonder une indemnisation de l'acheteur par le vendeur : connaissez-vous de tels cas ?

M. Gilbert Favreau. – Il me semble que c'est le droit général du vice caché...

M. Mayeul Tallon. – C'est intéressant. Cependant, le phénomène de sécheresse rend très difficile d'identifier avec précision le fait générateur, critère déterminant pour fonder une action en justice.

M. Franck Le Vallois. – J'ai mentionné parmi les pistes pour préserver le régime des catastrophes naturelles, celle consistant à conditionner l'indemnisation du sinistre à la réparation effective des dommages provoqués par la sécheresse. Aujourd'hui, la victime dispose librement de l'indemnisation, que les réparations soient faites, ou pas ; cela conduit à des indemnisations successives pour un même bien, lorsque le propriétaire change et que le sinistre se reproduit ; il nous semble donc opérant de s'assurer que les indemnités réparent effectivement.

M. Christophe Boucaux. – Pour les constructions neuves, on établit désormais une étude géotechnique de construction pour dimensionner les fondations, donc réduire l'exposition au RGA. Cependant, la carte de ce risque évolue, ce qui nous rend très réservés sur l'exclusion des bâtiments construits depuis la loi « Elan ». Il y a déjà des cas où la garantie CatNat se retourne contre la garantie décennale ; les risques évoluent et nous pensons que les bâtiments même récents doivent être couverts.

Sur les bâtiments existants, l'information des acquéreurs est essentielle, il faut inclure l'information au RGA dans les zones à risque fort ou modéré ; une information claire permettra le cas échéant d'engager des travaux sur les fondations lors de l'achat, ce sera utile même en prévention.

Mme Marie-Claude Varailas. – La Dordogne est très touchée par le RGA : 60 % des habitations sont en zone de risque moyen ou élevé, avec des répercussions très importantes pour les familles.

Lors de la sécheresse de l'été 2019, 225 communes de mon département ont déposé un dossier de demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, mais 21 dossiers seulement ont été acceptés : cela a provoqué une forte incompréhension, des collectifs d'usagers se sont créés, le préfet n'a pas pu me donner de réponse.

La commission interministérielle est censée se prononcer sur l'intensité de la catastrophe naturelle et non sur les dégâts eux-mêmes, c'est incompréhensible que des communes voisines, qui présentent les mêmes caractéristiques et qui subissent les mêmes dommages, ne soient pas traitées pareillement, nous n'avons pas obtenu de réponses claires sur ces faits.

Mme Nicole Bonnefoy. – Nous le disions dans le rapport de la mission commune d'information, il y a trois ans déjà...

M. Mayeul Tallon. – Nous espérons pouvoir résoudre ce problème, même si cela ne relève pas de l'ordonnance mais de la circulaire – ce sera l'une des tâches de la commission interministérielle qui sera bientôt installée. Cependant, elle n'a pas à statuer sur les conséquences des dommages, mais sur la reconnaissance de catastrophe naturelle.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci à tous pour cet échange, nous savons que nos concitoyens nourrissent une grande attente sur le sujet. Je regrette vivement l'absence de certaines administrations à notre table ronde. Le Sénat est très attaché à ce dossier et veillera à ce qu'il soit mené à bien. Je ne doute pas de la détermination de Nicole Bonnefoy à suivre cette question de très près.

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 11 h 45.

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

Mercredi 7 décembre 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Guillaume Poitrinal, président, et de Mme Célia Vérot, directrice générale, de la Fondation du Patrimoine

M. Laurent Lafon, président. – Nous recevons ce matin Guillaume Poitrinal et Célia Vérot, respectivement président et directrice générale de la Fondation du Patrimoine, afin de faire un point sur la situation de leur établissement et l'état général de notre patrimoine.

Monsieur le président, madame la directrice générale, nous sommes ravis de vous accueillir une nouvelle fois devant notre commission.

Nous considérons que la conservation et la transmission du patrimoine constituent un véritable enjeu pour nos territoires d'un point de vue culturel, économique, touristique, social, et même écologique. En effet, la réhabilitation du patrimoine pourrait permettre de limiter les émissions de gaz à effet de serre liées aux constructions nouvelles.

L'action de votre fondation est fondamentale dans la préservation du patrimoine et doit être poursuivie. C'est la raison pour laquelle le législateur a conforté ses moyens d'action en adoptant, en 2021, une loi visant à moderniser ses outils et sa gouvernance.

La création de la mission Bern en 2017 et l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris en 2019 ont donné à la Fondation du Patrimoine une ampleur nouvelle en faisant d'elle l'une des institutions de référence en matière de sauvegarde du patrimoine. Quel bilan tirez-vous de la mission Bern et de collecte pour Notre-Dame ?

Nous sommes conscients que le secteur du patrimoine a été très affecté par la crise sanitaire. Quelle est la situation de la Fondation ? Quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confrontés ? Quelles sont vos ambitions pour les années à venir ?

Les récents travaux de notre commission sur la préservation du patrimoine montrent que les chantiers sont nombreux. Je pense notamment au rapport d'Anne Ventalon et Pierre Ouzoulias sur le patrimoine religieux, mais aussi aux menaces que fait peser la transition écologique et énergétique si elle n'est pas correctement articulée avec les impératifs de préservation du patrimoine. C'est un point sur lequel notre rapporteur, Sabine Drexler, nous a alertés à plusieurs reprises et qui nécessite la mobilisation de tous les acteurs du patrimoine.

Je cède à tous deux la parole pour une présentation liminaire.

M. Guillaume Poitrinal, président de la Fondation du Patrimoine. –Je suis ravi d’être devant cette commission qui a toujours soutenu la Fondation du Patrimoine depuis sa création en 1996.

La Fondation a multiplié par trois son budget depuis 2017. Ce succès illustre la qualité du travail de Célia Vérot et de nos bénévoles, mais aussi l’urgence à laquelle nous sommes confrontés aujourd’hui face à la dégradation du patrimoine.

Depuis quinze ans, la Fondation a sauvé 35 000 sites patrimoniaux, soit en moyenne un site tous les cinq kilomètres en France, et est intervenue dans plus de 18 000 communes, soit plus d’une commune sur deux.

L’idée à l’origine de la création de la Fondation est aujourd’hui encore d’actualité : nous ne pouvons pas tout attendre de l’État, il est nécessaire de développer la philanthropie et de mobiliser les énergies locales.

Le patrimoine est œcuménique. Il engendre peu de débats politiques et sa préservation tend à faire l’unanimité au sein des partis politiques.

La Fondation du Patrimoine compte aujourd’hui 2 178 projets faisant l’objet d’une souscription, parmi lesquels 1 000 églises, 150 châteaux, 30 ponts, 27 moulins, 17 musées, 20 maisons d’artistes, 13 théâtres, etc. Ces chiffres montrent bien que l’action de la Fondation couvre l’ensemble du patrimoine exceptionnel dont dispose la France, avec l’objectif unique de le transmettre et le valoriser.

En effet, le meilleur moyen de conserver le patrimoine est de lui redonner un usage, non seulement en permettant sa visite, mais aussi en transformant les bâtiments oubliés – par exemple, la reconversion en salle des fêtes d’une église désaffectée ou l’installation de commerces ou services publics à l’intérieur de ces bâtiments. La Fondation est très attentive à cette question d’usage.

Le bénévolat constitue la principale ressource de la Fondation, qui compte 850 bénévoles répartis sur tout le territoire avec une délégation par département et par région. En comparaison, son équivalent anglais, le *National Trust*, recense pour sa part 30 000 bénévoles. Avec Célia, nous nous sommes donc fixé l’objectif de doubler le nombre de nos bénévoles au cours des trois prochaines années.

Le principal défi pour l’avenir est d’attirer non seulement des bénévoles retraités, mais aussi des actifs. Ces derniers n’ont pas la possibilité de travailler à temps plein avec nous, mais peuvent apporter ponctuellement des compétences sur une thématique particulière.

La Fondation du Patrimoine dispose de différentes ressources. Notre ressource historique – les successions en déshérence – nous rapporte environ 8 millions d’euros. Cette somme permet de couvrir très largement les frais de fonctionnement de la Fondation.

Les petits dons, que nous recevons par le biais des collectes, constituent l’une de nos principales sources de financement. 2 700 souscriptions populaires sont ouvertes en permanence sur notre site internet. Nous sommes également financés par le biais du mécénat, grâce au soutien de plusieurs grandes entreprises (Total, Dassault, AXA, AG2R La Mondiale, Gecina...), mais aussi des clubs de mécènes mis en place dans les régions.

Enfin, notre dernière ressource est constituée par le Loto du patrimoine. La mise en œuvre de la mission Patrimoine en péril est le fruit d'une association entre la personnalité de Stéphane Bern et nos bénévoles. Avec le soutien des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), ils identifient les projets et en sélectionnent dans chaque département. La Française des jeux complète d'ailleurs le montant récolté dans le cadre des jeux de tirage et de grattage en nous soutenant financièrement comme mécène.

La Fondation reçoit de plus en plus de demandes concernant le patrimoine naturel. Il s'agit d'un de ses axes d'intervention pour l'avenir. Elle s'est mobilisée en faveur du reboisement des 62 000 hectares de forêts incendiés, et est également intervenue sur le canal du Midi et dans des marais menacés, dont le Marais poitevin.

J'aimerais formuler deux propositions.

Premièrement, nous souffrons de la diminution de 60 % à 40 % de la réduction d'impôt dont bénéficient les grandes entreprises pour leurs dépenses de mécénat au-delà de 2 millions d'euros. Nous souhaiterions que ce plafonnement puisse être supprimé pour les dépenses de mécénat effectuées en faveur de fondations reconnues d'utilité publique placées sous la tutelle d'un ministère. Cela n'aurait aucun impact financier pour Bercy, dans la mesure où les travaux de restauration financés par la Fondation génèrent des ressources fiscales. Les dons effectués au profit de la Fondation bénéficient donc *in fine* aux finances publiques.

Deuxièmement, nous pensons que la Fondation du patrimoine pourrait accompagner la transition énergétique du bâti ancien. La rénovation énergétique des bâtiments à caractère patrimonial coûte plus cher que celle des bâtiments modernes, d'autant que les travaux sont souvent supervisés par des architectes des Bâtiments de France (ABF). Le fonctionnement de notre label est aujourd'hui très encadré. Il ne peut aujourd'hui concerner que les travaux de rénovation visibles de l'extérieur portant sur des immeubles d'intérêt patrimonial non protégés au titre des monuments historiques et visibles depuis la voie publique. Nous voudrions vous proposer d'étendre le champ du label de la Fondation du Patrimoine aux travaux de rénovation énergétique, en particulier les opérations d'isolation menées à l'intérieur même des édifices.

M. Laurent Lafon, président. – Avant de donner la parole à mes collègues, je propose que nous fassions un point sur la rénovation de Notre-Dame après son incendie. La collecte de dons a été très importante (150 millions d'euros). Quel est votre point de vue sur la mobilisation forte et l'utilisation des fonds ainsi collectés ?

M. Guillaume Poitrinal. – Pour la première fois dans notre pays, une opération de sauvetage patrimonial va être entièrement financée par du mécénat et des dons.

En excluant les donations des milliardaires français, la Fondation du Patrimoine, avec ses 232 millions d'euros, a collecté les deux tiers des dons. Aussi, je regrette qu'elle ait été écartée de la gouvernance de l'établissement public.

Comme nous l'avions annoncé, les derniers budgets montrent un excédent de la collecte par rapport aux besoins de la reconstruction. Avant l'incendie, l'État avait prévu de participer à la rénovation de Notre-Dame à hauteur de 60 millions d'euros sur dix ans. Il ne doit pas aujourd'hui se soustraire à son devoir de propriétaire ni s'enrichir sur cette opération. Il convient donc de distinguer ce qui relève de l'incendie et ce qui relève du confort de la visite.

Nous souhaitons engager un débat avec la ministre de la Culture et l'établissement public sur la destination du surplus. Celui-ci est principalement issu du mécénat d'entreprise, c'est-à-dire des contrats de droit privé conclus entre la Fondation du Patrimoine et ses mécènes, circonscrits pour la plupart à la reconstruction de la cathédrale. Dès lors, si cette ressource devait être utilisée à d'autres fins, il conviendrait de les consulter.

M. Laurent Lafon, président. – C'est un point important sur lequel nous reviendrons sûrement à travers les questions.

Je donne la parole à Sabine Drexler, rapporteur des crédits patrimoine.

Mme Sabine Drexler, rapporteur. – Je tenais à féliciter la Fondation du patrimoine pour son action et ses partenariats dans les territoires.

Face au coût de l'énergie et des matières premières, de nombreuses collectivités sont aujourd'hui contraintes de renoncer à leurs projets de rénovation de leur patrimoine ou de les suspendre, faute de moyens financiers suffisants.

Dans le même temps, la loi Climat et résilience impose à l'ensemble des propriétaires de réaliser des travaux d'isolation, sans lesquels ils ne pourront plus louer leurs biens ni les vendre à leur juste valeur. Or de nombreux propriétaires bailleurs ne sont pas en mesure de financer les travaux attendus. Par conséquent, ces biens risquent d'être délaissés, avant d'être cédés au prix du terrain. Certains propriétaires vont se lancer dans des travaux d'isolation à la merci de professionnels qui effaceront progressivement les particularités architecturales de nos régions françaises.

Selon vous, quel impact auront les dispositions de la loi Climat et résilience sur le patrimoine bâti de notre pays, notamment celui antérieur à 1948 ?

Quelles sont les actions de la Fondation dans ce domaine et dans quelle mesure certains de ses outils pourraient être mobilisés pour faciliter cette transition énergétique dans le respect du patrimoine ?

M. Guillaume Poitrinal. – Je pense que le label peut être une solution. C'est un outil assez efficace, permettant de mobiliser des subventions à moindre coût, puisque les dossiers sont instruits par les bénévoles de la Fondation. En outre, nous disposons d'accords avec des municipalités et des départements pour soutenir les opérations de sauvetage patrimonial en présence d'un label.

L'efficacité énergétique fait partie intégrante de la préservation du patrimoine. Si ces bâtiments ne peuvent plus être utilisés en raison du coût de l'énergie, ils vont tomber en déshérence. Par conséquent, il est impératif de les isoler.

Mme Célia Vérot, directrice générale de la Fondation du Patrimoine. – Le label est un support intéressant pour agir sur le patrimoine ancien non protégé des propriétaires privés. Nous pouvons ainsi, *via* des partenariats avec des collectivités, lever des subventions afin d'accorder une aide aux propriétaires, notamment ceux qui sont peu imposables ne bénéficient donc pas véritablement des effets directs du label.

Le label permet également de mobiliser du mécénat affecté à des travaux sur des propriétés privées. S'il est encore rare que des entreprises financent de tels travaux, cela

pourrait se développer, dans la mesure où ceux-ci contribuent à l'embellissement urbain et répondent à des objectifs climatiques.

En outre, le label rend possible la réalisation de travaux de qualité patrimoniale dans le respect des moyens du propriétaire. Le défi réside dans l'intégration des enjeux climatiques à une logique très patrimoniale.

Nous l'expérimentons actuellement sur des bâtiments publics dans plusieurs endroits de France, notamment des maisons de parcs naturels régionaux, qui restaurent leur siège pour atteindre une qualité validée par les ABF, qui soit aussi basse consommation énergétique (BBC).

Le défi sera ensuite de transposer cette expérimentation auprès de tous les propriétaires qui sollicitent des labels et de leur proposer des solutions pour l'intérieur des bâtiments.

Plutôt que de construire de nouveaux bâtiments, sources d'impacts carbone supplémentaires, il est préférable de conserver le patrimoine existant. Toutefois, il convient de respecter ses qualités intrinsèques. Or les artisans ont l'habitude de faire de la rénovation standard. Il faut donc investir pour développer des qualifications spécifiques afin d'intervenir sur l'ensemble du patrimoine ancien.

Mme Sonia de La Provôté. – Je me joins à ma collègue Sabine Drexler pour vous remercier de votre action dans les territoires.

J'ai plusieurs questions.

Les politiques de préservation du patrimoine se heurtent à un problème d'organisation. Les maires déplorent des problématiques d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ainsi que des difficultés pour monter les dossiers et pour trouver de bonnes entreprises pour conduire les chantiers.

Un rapport avait souligné la nécessité d'un guichet unique départemental. Quel est votre point de vue sur ce sujet ? L'enjeu est de regrouper tous les interlocuteurs concernés afin de faciliter les procédures, qui peuvent parfois durer plusieurs années, et de les clarifier.

Ma deuxième question porte sur le rôle du ministère de la Culture et la place qu'y occupe le patrimoine. Pensez-vous qu'il est nécessaire que celui-ci soit mieux défendu et, le cas échéant, par quels moyens ?

Ma dernière question concerne les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de demain. Quel bilan en tirez-vous en matière de vitalité patrimoniale et de mise en valeur du patrimoine ? Pensez-vous que les outils mis en œuvre dans ce cadre pourraient être étendus à d'autres communes qui ne relèvent pas encore du programme, mais qui pourraient légitimement y prétendre ?

M. Pierre Ouzoulias. – Dans notre rapport, Anne Ventalon et moi-même avons plaidé pour un usage partagé des lieux de culte, mais sans désaffectation de ceux-ci. Il est en effet primordial de maintenir le culte, en diversifiant les usages du bâtiment afin de pouvoir mieux le valoriser.

Concernant la reconversion du bâti ancien, je partage votre position. Les monuments anciens sont des logements bas carbone par destination puisqu'ils ont été construits à une époque où la sobriété énergétique était de mise. Ils ne doivent donc pas être considérés comme un obstacle à la décarbonation de la société.

Aujourd'hui, la délivrance du label permet de protéger un troisième type de patrimoine, c'est-à-dire celui qui n'est ni classé ni inscrit. Cet outil est important, car il permet de remettre de l'initiative nationale dans la préservation du patrimoine non protégé, qui ne bénéficie pas du soutien de l'État. Lors de l'élaboration de notre rapport, nous avons constaté que l'État n'était plus disposé à assurer d'assistance à maîtrise d'ouvrage et qu'il s'agissait d'un sujet sur lequel il était temps d'acter une décentralisation *de facto*.

Dès lors, comment la Fondation du Patrimoine pourrait-elle mieux travailler avec les conseils d'architectures, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ? Ne serait-il pas intéressant d'intégrer de droit la Fondation dans leur fonctionnement ?

Enfin, les ABF ne disposent pas des moyens matériels pour gérer l'ensemble des demandes de label. Il convient donc de trouver une structuration entre le désengagement du ministère de la Culture, la mission fondamentale de la Fondation du Patrimoine et la nécessaire relation avec les niveaux de décentralisation du patrimoine non classé.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Vous avez indiqué que la petite collecte était le premier segment de collecte pour votre Fondation. Avez-vous des craintes par rapport aux difficultés liées au pouvoir d'achat et pensez-vous que ce segment pourrait être amené à décliner ?

Ma deuxième question porte sur les demandes que vous recevez concernant le patrimoine naturel. Pouvez-vous expliquer ce phénomène ? De quelle manière l'aborderiez-vous dans les années à venir ?

Enfin, bien que la France soit une grande terre maritime, il me semble que le patrimoine maritime et fluvial constitue une forme plus méconnue du patrimoine. Pensez-vous que celui-ci soit assez pris en compte ? À votre connaissance, le mécénat d'entreprise et les petites collectes sont-ils une aide pour ce patrimoine ?

M. Julien Bargeton. – Dans vos propos sur Notre-Dame, vous ne citez pas le rapport de la Cour des comptes, qui émet un avis plutôt positif sur la façon dont les travaux ont été financés et menés. J'ai déduit – sans doute à tort – de vos interrogations concernant le surplus de la collecte, que vous souhaitiez le conserver. Pouvez-vous nous préciser ce qu'il en est et, le cas échéant, nous exposer vos motivations ?

Dans un contexte devenu inflationniste, la Cour des comptes alerte sur le risque de nouveaux surcoûts. Aujourd'hui, le coût a déjà été réévalué à 552 millions d'euros et la Cour sollicite une nouvelle évaluation. Par ailleurs, elle préconise que l'ensemble des dons soit conservé, avec l'accord des mécènes, afin de financer les travaux datant de la situation antérieure à l'incendie.

Quel est votre avis sur ce rapport ?

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Vos interventions respectives ont permis de réaffirmer le rôle crucial de la Fondation dans la préservation du patrimoine, mais surtout de dresser un panorama des actions menées et des enjeux auxquels elle doit faire face.

Comme monsieur Bern l'a rappelé, le patrimoine s'effrite avec le passage du temps et des saisons. Le rapport de nos collègues Anne Ventalon et Pierre Ouzoulias a d'ailleurs pointé le risque important de la dégradation accélérée de notre patrimoine religieux.

Je me réjouis du succès de la mission de sauvegarde du patrimoine qui permet de financer de nombreux travaux de restauration. Par ailleurs, j'ai noté que le Loto du patrimoine devrait être prolongé pour au moins cinq ans. Toutefois, est-ce suffisant, alors qu'entre 2 500 et 5 000 églises pourraient disparaître en France d'ici 2030 ? Avez-vous des propositions complémentaires afin de préserver notre patrimoine culturel et cultuel d'un délitement certain ?

Concernant la fiscalité, il est primordial de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour préserver notre patrimoine. Le recours au mécénat est un levier intéressant, qu'il ne faut pas hésiter à encourager. Les avantages fiscaux découlant des dons ont ainsi un effet incitatif majeur. Par conséquent, pensez-vous qu'augmenter ou développer des incitations fiscales créerait un cercle vertueux ?

M. Olivier Paccaud. – J'ai été très impressionné par les chiffres que vous avez communiqués concernant le travail de la Fondation du Patrimoine.

Vous soulignez que la préservation de notre patrimoine passe par le maintien de son utilisation. Vous évoquez à ce titre la nécessité d'une évolution des usages, à l'instar de la transformation d'une église en salle des fêtes ou en bibliothèque.

Ma question est d'ordre psychologique. Avez-vous noté une évolution des mentalités chez les partenaires locaux de la Fondation du Patrimoine ? En effet, si nous observons aujourd'hui de beaux exemples de passage du cultuel au culturel, il aurait été impensable, il y a une trentaine d'années, de transformer une église.

M. Bernard Fialaire. – Je voudrais réagir à deux de vos remarques.

La première concerne la collecte pour Notre-Dame. Il me semble que tous les donateurs, y compris les mécènes, souhaitent que le bâtiment soit reconstruit, mais également qu'il puisse être visité. Il n'est donc pas déraisonnable que les dons financent les dispositifs de sorties de secours de la cathédrale. Cela me paraît plus opportun que d'utiliser une partie du produit de la collecte pour d'autres édifices patrimoniaux.

Ensuite, concernant la limitation du mécénat des grandes entreprises, si je trouve louable d'encourager le mécénat, le plafonnement fiscal ne me choque pas. Par ailleurs, rien n'empêche les mécènes de se livrer à du mécénat non subventionné par l'État.

Mme Marie-Pierre Monier. – Constatez-vous aujourd'hui une répercussion de la conjoncture sur le montant des dons perçus ?

Lors de votre passage devant la commission en 2019, vous nous aviez alertés sur la concurrence montante des plateformes de *crowdfunding*. Pouvez-vous nous parler de l'évolution de ce phénomène ?

Nous avons également échangé sur votre souhait d'étendre votre réseau de bénévoles, et de le rajeunir et le féminiser. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Enfin, j'ai deux questions concernant la proposition de loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du Patrimoine. L'article 1^{er} avait pour objectif d'étendre à 20 000 habitants le seuil d'attribution du label de la Fondation, jusque-là limité aux communes rurales. Quel est le pourcentage des projets de la Fondation qui s'inscrivent dans ce cadre élargi ? Cet élargissement a-t-il conduit à une tension sur ses ressources financières et à une concurrence accrue entre les projets ?

M. Jean Hingray. – J'ai différentes questions à vous poser.

Premièrement, que pensez-vous de la proposition de Sabine Drexler concernant la création d'un référent en charge du patrimoine au sein du ministère de l'Écologie ?

Olivier Paccaud a souligné qu'une évolution des mentalités s'avère parfois nécessaire. Ne pourrait-on pas introduire une telle évolution au sein du ministère afin d'aider les classes moyennes et populaires à rénover le patrimoine bâti dans nos communes ?

À quoi le surplus de la collecte de Notre-Dame devrait-il être affecté ? Selon vous, devrait-il être investi dans le patrimoine de nos territoires ou pourrait-il être utilisé pour soutenir les centres de formation aux métiers de la restauration du patrimoine ?

Vous avez évoqué la protection de la faune et la flore, et le reboisement des forêts. Dans quelle mesure l'action de la Fondation du Patrimoine s'inscrit-elle dans le cadre des annonces gouvernementales relatives à la planification écologique ? La Fondation peut-elle bénéficier des mesures gouvernementales mises en place afin de contribuer au reboisement des forêts ?

Enfin, combien le déplaçonnement de la législation en matière de mécénat des grandes entreprises pourrait-il rapporter à la Fondation du Patrimoine ?

M. Guillaume Poitrinal. – Concernant Notre-Dame, je voudrais commencer par lever une ambiguïté. L'argent de la collecte ne nous appartient pas. Il a fait l'objet d'un contrat et a donc un objet précis protégé par la Constitution. Il revient aux mécènes de décider s'ils souhaitent ou non que la collecte soit étendue à d'autres travaux.

Néanmoins, il faut pouvoir distinguer en toute transparence ce qui relève de l'objet de la collecte – rebâtir Notre-Dame, selon le président de la République – et ce qui a trait à l'accessoire. C'est aujourd'hui l'objet de notre débat avec l'établissement public. Je ne m'oppose pas à ce que le produit de la collecte profite plus largement à la cathédrale, mais il convient pour cela d'interroger en amont les mécènes, comme le propose la Cour des comptes.

Il ne s'agit pas de détourner l'argent de la collecte à d'autres fins, mais d'identifier les responsabilités de chacun. Il est en effet inconcevable que l'incendie de Notre-Dame soit une aubaine pour les finances de l'État. Les dons des mécènes n'ont pas vocation à se substituer aux 60 millions d'euros que l'État avait prévu d'investir dans la cathédrale antérieurement à l'incendie et qu'il doit aujourd'hui honorer.

Par ailleurs, la visite de la cathédrale générera des recettes au profit du Centre des monuments nationaux (CMN), qui pourront être utilisées pour financer les travaux de rénovation.

Mme Célia Vérot. – La Fondation du Patrimoine est devenue partenaire des programmes Petites Villes de Demain et Action Cœur de Ville. Dans un certain nombre de

petites villes, nous constatons des problématiques patrimoniales intenses avec un grand nombre d'édifices en déshérence ou inoccupés. Il convient donc d'y développer des programmes *ad hoc*.

Guillaume Poitrinal et moi-même sommes conscients de la difficulté rencontrée par l'ensemble des porteurs de projet pour se repérer parmi les aides disponibles. Si les solutions de guichet unique sont intéressantes, elles sont toujours longues à mettre en œuvre et supposent une entente entre les différents niveaux de collectivités. Nous privilégions donc dans l'immédiat un accompagnement des élus par nos bénévoles et salariés. Par ailleurs, nous avons créé un outil dans le cadre du programme Petites Villes de Demain : le portail du patrimoine, qui fournit aux élus des informations claires et précises sur les acteurs qu'ils peuvent solliciter et les aides disponibles en fonction des problématiques auxquels ils font face.

Le défi futur porte sur la maîtrise du coût des travaux : comment aider les élus à effectuer des travaux de qualité au juste prix ? Pour les grands chantiers, des solutions d'assistance à maîtrise d'ouvrage peuvent être mises en place. Mais ce procédé n'est pas applicable aux petits chantiers, pour lesquels il conviendra de trouver une structure pour remplir ce rôle.

La Fondation est régulièrement saisie de ce problème. Elle ne souhaite pas se contenter d'intervenir au niveau du financement mais désire entamer une réflexion sur la capacité à réaliser des travaux à coûts maîtrisés et sur les instruments disponibles pour les petites communes.

M. Guillaume Poitrinal. – En tant que bénévole à la Fondation du Patrimoine, je soutiens l'immobilier bas carbone. Nos poutres, nos charpentes sont des puits de carbone. Nous avons donc tout intérêt à les conserver. D'autant plus que, dans l'acte de construire, 60 % des émissions sont liées à la construction elle-même. Du point de vue de l'empreinte carbone globale, il est donc plus intéressant de rénover nos villages et centres-villes dans le respect du patrimoine, afin de les rendre habitables, plutôt que de construire de nouveaux bâtiments.

Le label pourrait être une des solutions pour sauver le patrimoine et le rendre efficient du point de vue climatique, tout en le préservant.

Mme Célia Vérot. – Nous avons constaté une prise de conscience de l'impact énergétique positif du bâtiment patrimonial, notamment au stade des travaux. En effet, les travaux sur le patrimoine impliquent moins de matériaux, car le bâtiment existant est conservé.

Nous réalisons actuellement une étude d'impact environnemental afin de mesurer objectivement l'impact carbone et écologique de la restauration patrimoniale. Cette étude tiendra compte des émissions du bâtiment, lesquelles seront différentes selon que celui-ci a été rénové pour être moins énergivore ou non. Les résultats de cette étude permettront d'objectiver ce constat et de diffuser cette prise de conscience.

M. Guillaume Poitrinal. – S'agissant du *crowdfunding*, la Fondation du Patrimoine condamne les personnes qui montent des *business* autour de la philanthropie. Celle-ci ne doit en aucun cas être source d'enrichissement personnel.

Nous avons l'ambition de féminiser rapidement nos bénévoles. À l'origine, la Fondation du Patrimoine a été créée avec l'aide des chambres de commerce locales, majoritairement composées d'entrepreneurs masculins. Depuis cinq ans, nous assurons, avec Célia, la promotion active de nos cadres féminins et œuvrons également à rajeunir les bénévoles. Il importe en effet que la Fondation du Patrimoine reflète l'ensemble de la société.

Par ailleurs, nous observons une grande mutation du patrimoine religieux. L'origine du problème remonte à la séparation entre l'Église et l'État en 1905. Désormais, le maire et le culte se désengagent de l'entretien des églises, créant un vide. C'est la raison pour laquelle la Fondation du Patrimoine compte aujourd'hui 1 000 églises en souscription. Pour réconcilier les énergies autour du patrimoine, il convient d'engager une discussion sur le partage des usages dans le respect du culte des églises désaffectées. Bertrand de Feydeau, vice-président de la Fondation du Patrimoine, réfléchit actuellement avec un groupe de travail à la manière de mettre en œuvre ces opérations de sauvetage et de réaffectation d'usage.

Mme Célia Vérot. – Nous avons réalisé une étude qui montre une croissance générale du nombre de labels, dans le prolongement de la loi adoptée à l'initiative de Dominique Vérien portant augmentation du seuil des labels.

Aujourd'hui, les communes de 2 000 à 20 000 habitants représentent environ 14 % des labels délivrés par la Fondation du Patrimoine. La norme fixée par le Sénat, selon laquelle au moins 50 % des labels de la Fondation doivent être situés en zone rurale, est donc bien respectée, puisque nous atteignons 70 % de labels en zone rurale. Dès lors, la Fondation reste présente en priorité dans les zones rurales, mais ouvre de nouvelles possibilités dans les petits bourgs.

Cette croissance créera une tension sur les ressources de la Fondation, car la délivrance d'un label s'accompagne nécessairement de l'octroi d'une aide au bénéficiaire. Pour développer cet outil, il est donc impératif que la Fondation dispose de moyens financiers suffisants. Dans certains cas, elle s'appuie sur des partenariats avec les collectivités. À défaut, elle doit mobiliser des fonds, par exemple au travers de collectes de mécénat non affectées.

Nous déplorons également un problème de procédure. Aujourd'hui, les entreprises exigent que les devis soient signés dans un délai de quinze jours, pour garantir la disponibilité des matériaux et leur prix. Or le processus administratif est d'une rapidité inégale, pénalisant les propriétaires.

Nous avons donc convenu avec le ministère de la Culture un partage des bonnes pratiques au niveau national pour fluidifier la procédure et ainsi alléger le travail des ABF. Le plus souvent, les dossiers leur ont déjà été soumis au titre des autorisations d'urbanisme. Il conviendrait donc de paralléliser les procédures pour gagner du temps et de fixer des délais de traitement. Ce travail est en cours.

M. Guillaume Poitrinal. – Nos relations avec le ministère de la Culture sont en très nette amélioration. Nous construisons actuellement des relations beaucoup plus solides et étroites avec Rima Abdul Malak.

S'agissant du patrimoine naturel et maritime, la Fondation met en place des collectes qui fonctionnent bien. Elle intervient sur différents types de bateaux, de la petite barque de pêche à de magnifiques gréements.

Par ailleurs, nous recevons de plus en plus de demandes concernant le patrimoine naturel. Cet engouement s'explique par une prise de conscience générale de la nécessité de protéger ce patrimoine, mais également par l'effet du réchauffement climatique sur les forêts.

Mme Célia Vérot. – La Fondation du Patrimoine a été créée pour répondre aux enjeux du patrimoine architectural et du patrimoine naturel, avec une double tutelle de la Fondation du ministère de la Culture et de celui de l'Écologie. Au cours de son histoire, la Fondation s'est davantage intéressée au patrimoine architectural, mais le patrimoine naturel a toujours été présent.

Aujourd'hui, nous souhaitons traiter les sujets dans leur globalité, à la fois du point de vue architectural et environnemental. Comme l'a souligné Guillaume Poitrinal, il y a une formidable capacité à lever des dons au profit du patrimoine naturel, car ce sujet préoccupe beaucoup les entreprises et nos concitoyens.

M. Guillaume Poitrinal. – Cet intérêt se ressent également chez les bénévoles. Beaucoup de jeunes se mobilisent et la Fondation est prête à les accompagner dans la réalisation de leurs projets.

Enfin, je confirme que nous observons une baisse des petites collectes, qui va nous obliger à trouver davantage de financements.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour le temps que vous avez consacré à répondre à chacune de nos questions.

Notre commission sera toujours aux côtés de la Fondation du Patrimoine pour défendre le patrimoine sous toutes ses formes, y compris naturel.

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 11 h 55.

Mercredi 14 décembre 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Le projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 devrait être présenté en conseil des ministres la semaine prochaine. Il sera examiné en séance publique la semaine du 23 janvier prochain – c'est le Sénat qui l'examinera en premier.

Je vous propose que notre commission se saisisse pour avis de ce texte.

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, sous réserve de sa transmission, et désigne M. Claude Kern rapporteur pour avis.

Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du conseil d'évaluation de l'école

M. Laurent Lafon, président. – Il nous appartient, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, de procéder à la désignation d'un représentant du Sénat au sein du Conseil d'évaluation de l'école. Pour respecter l'équilibre entre les groupes politiques, il convient que le poste vacant revienne au groupe Union Centriste.

La commission désigne M. Jean Hingray pour siéger, en tant que membre titulaire, au sein du conseil d'évaluation de l'école.

Projets d'avenants aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022 de France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) - Examen du rapport

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que le Gouvernement adopte des contrats d'objectifs et de moyens (COM) d'une durée de trois à cinq ans afin de définir les priorités qu'il fixe aux cinq entreprises de l'audiovisuel public, France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

TV5 Monde possède son propre document de programmation stratégique. Arte France possède bien un COM, mais ce dernier est subordonné au contrat de groupe du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) d'Arte, ce qui réduit les marges de manœuvre de son COM.

Les COM arrivant prochainement à échéance ont été adoptés au mois de janvier 2021. Pour respecter la loi, le Gouvernement a décidé d'intégrer l'année 2020 de manière rétroactive, ce qui est pour le moins contestable. À l'exception de celui d'Arte France, notre commission avait donné un avis défavorable à ces COM, au motif que ceux-ci ne prévoyaient aucune stratégie claire et qu'ils se limitaient à prolonger la mise en œuvre des initiatives déjà engagées.

Dans ces conditions, quel bilan tirer des COM 2020-2022 ? Soyons objectifs : les résultats obtenus sont encourageants si on les compare à la situation qui prévalait voilà encore quelques années, quand ces entreprises évoluaient « en silo » et n'hésitaient pas à se concurrencer. Mais ces résultats demeurent néanmoins très en deçà de ce que permettraient une gouvernance commune et une véritable stratégie partagée. Le bilan est donc nuancé.

Alors que des travaux avaient été engagés dès le printemps 2022 pour établir de nouveaux COM pluriannuels, le Gouvernement a finalement fait le choix, cet été, de prolonger d'un an les COM 2020-2022, en actualisant les objectifs, au moment même où il décidait de supprimer la contribution à l'audiovisuel public (CAP) pour la remplacer par une solution provisoire assise sur une fraction de TVA jusqu'à la fin de l'année 2024.

Cette réticence à opérer des choix clairs pour l'avenir de l'audiovisuel public peut être perçue comme le prolongement de l'indécision qui a caractérisé le précédent quinquennat en la matière. Elle peut aussi être considérée comme une occasion de mener à bien les réflexions indispensables à la définition d'une réforme d'envergure, que le régulateur et la majorité des dirigeants de l'audiovisuel public appellent de leurs vœux.

Alors que les contrats d'objectifs et de moyens ont été conçus comme des instruments de pilotage des entreprises de l'audiovisuel public, ils constituent, en réalité, aujourd'hui, une somme d'indicateurs quantitatifs sans véritable portée qualitative. Ils donnent l'illusion que l'actionnaire joue encore un rôle dans la définition de la stratégie de ces entreprises.

Les COM 2020-2022 apparaissent décevants en comparaison de l'ambition portée par la holding publique, prévue par le projet de loi défendu par Franck Riester, alors ministre, au Parlement au printemps 2020. Toutefois, il serait injuste de mésestimer le travail réalisé au cours des trois dernières années par chacune des entreprises publiques. Je souhaite ainsi saluer les résultats obtenus en ce qui concerne tant l'évolution et le développement des programmes que la mise en œuvre de la transformation de chacune des entreprises.

Il convient en effet de souligner la qualité de l'information et des programmes sur le service public. Il en va de même pour les développements numériques de franceinfo, France 24 et Radio France internationale (RFI). Je salue le caractère particulièrement innovant des programmes de Radio France à destination des jeunes enfants, tout comme la politique d'accueil au sein de la Maison de la radio et de la musique.

Certes, je déplore les retards dans le déploiement des matinales communes à France 3 et France Bleu, mais on ne peut ignorer les difficultés qu'il y avait à engager un tel projet ni l'atout que constitue un tel rapprochement pour l'avenir.

Pour RFI, le développement des langues africaines constitue également une évolution positive, compte tenu notamment des enjeux géopolitiques du continent africain. La réactivité de France Médias Monde depuis le déclenchement de la guerre russo-ukrainienne, grâce à la création d'une rédaction ukrainienne à Bucarest, mérite également d'être mentionnée.

Sur le plan des moyens, les plans de dépôts engagés dans plusieurs entreprises de l'audiovisuel public avec le soutien de l'État ont démontré que l'organisation sociale pouvait évoluer pour s'adapter aux défis du numérique et aux exigences budgétaires.

Au cours des trois dernières années, les personnels de l'audiovisuel public ont su faire preuve d'engagement pour innover et évoluer, de réactivité pour répondre aux nouveaux défis et de responsabilité pour ajuster les méthodes de travail et accroître la productivité.

Si les mutualisations menées sur la base du volontariat ont eu pour mérite de faire avancer certains projets, la contrepartie de cette méthode des « petits pas » a été de maintenir des hiérarchies distinctes, des visions différentes et, parfois, des priorités incompatibles.

Il ne faut pas aller chercher beaucoup plus loin les raisons des résultats décevants de la chaîne franceinfo, les difficultés à déployer les matinales communes entre France 3 et France Bleu selon le calendrier initial, les réticences à créer une filiale commune dédiée à la

formation, l'absence de véritables coopérations entre France Télévisions et Arte France, avec des stratégies éditoriales et numériques antinomiques et des offres éducatives concurrentes.

Finalement, les difficultés rencontrées illustrent aussi les limites de la méthode adoptée. Or, comme l'a très bien indiqué Delphine Ernotte Cunci lors de la table ronde organisée le 7 décembre dernier, le *statu quo* n'est pas soutenable à long terme, car l'audiovisuel public a besoin d'unir ses forces et ses talents pour relever le défi du numérique. Non seulement la dispersion actuelle des structures limite la capacité de chacun à agir, mais cette inefficacité justifie aussi les interrogations qui reviennent régulièrement sur l'intérêt de consacrer des moyens importants au secteur.

Les projets de regroupement des entreprises de l'audiovisuel public, défendus par la commission de la culture du Sénat depuis 2015, ont parfois été considérés avec circonspection. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : les coopérations menées depuis plusieurs années ont mis en évidence les valeurs communes qui unissaient ces entreprises et la nécessité de regrouper les forces pour résister aux plateformes numériques américaines. En juillet 2022, la présidente de France Télévisions a exprimé son soutien au projet de fusion des quatre entreprises nationales de l'audiovisuel public défendu dans le rapport que j'ai réalisé avec notre collègue Roger Karoutchi de la commission des finances le 8 juin dernier. Pour sa part, la présidente de Radio France a considéré, le 7 décembre dernier, qu'une holding présentait l'avantage de mieux associer les équipes chargées des projets dans chaque entreprise.

Le rôle des COM n'est pas d'arbitrer entre différents types de structures : il revient au législateur de faire ce choix. Mais je remarque avec plaisir que les esprits évoluent et que la nécessité de regrouper ces entreprises fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus.

Les avenants maintiennent la plupart des objectifs qui prévalaient en matière d'audience, de financement de la création et de responsabilité sociale, même lorsque les performances obtenues en 2021 ou en 2022 dépassaient déjà les cibles fixées.

Quelques mises à jour ont néanmoins été effectuées : les objectifs d'audience numérique de France Médias Monde ont été actualisés, de même que ceux de l'audience numérique d'Arte, avec 10 % de hausse en 2023 et 8 % de hausse en 2024 – cela illustre la solidité de la stratégie numérique de la chaîne franco-allemande. Les indicateurs relatifs à la formation professionnelle de l'INA ont également été actualisés à la hausse pour 2023, ce qui témoigne du dynamisme de ce pôle d'excellence dédié aux métiers de l'audiovisuel public.

Curieusement, certains indicateurs ont été maintenus, alors qu'ils n'ont pas été atteints et qu'ils ne le seront sans doute pas non plus en 2023. L'indicateur de la couverture hebdomadaire de franceinfo a ainsi baissé en 2021 par rapport à l'année 2020. Entre 2020 et 2021, on observe également une baisse de 6 points de la couverture hebdomadaire du public jeune sur France Télévisions, alors même que la chaîne France 4 a été maintenue, grâce à l'action du Sénat.

Concernant la gestion des entreprises de l'audiovisuel public, j'observe que la cible de l'indicateur de masse salariale de France Télévisions augmente, en 2023, de plus de 43,6 millions d'euros par rapport à 2022, tandis que l'indicateur relatif à la masse salariale de Radio France progresse, pour sa part, de 16 millions d'euros. Certes, cette hausse est compréhensible dans le contexte inflationniste que nous connaissons. On peut toutefois s'inquiéter, comme l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), du risque que la hausse des charges soit compensée par la hausse des revenus

publicitaires, ainsi qu'en témoigne la forte augmentation des indicateurs de ressources propres de France Télévisions et Radio France.

La définition des moyens de l'audiovisuel public pour les cinq années à venir est une question qui n'est pas encore tranchée aujourd'hui. Faute de mieux, les entreprises sont invitées à maximiser leurs recettes de publicité, au risque d'affaiblir leur spécificité.

Or les questions relatives aux objectifs, aux moyens et à la gouvernance de l'audiovisuel public sont, en réalité, inséparables. Face au flou entretenu par le Gouvernement et compte tenu de l'ancienneté de nos réflexions sur ce sujet, j'ai estimé utile de présenter les dix propositions que nous aurions pu adopter pour rehausser l'ambition de ces COM.

J'en viens à la question des moyens. Comme je l'ai déjà indiqué lors du récent débat budgétaire, le mode de financement de l'audiovisuel public qui prévaudra après 2025 doit être précisé dans les COM 2024-2028, ce qui implique de le définir dès 2023, en respectant des exigences de transparence, de pérennité et de prévisibilité. Telle est ma première proposition.

Le débat sur l'avenir du financement de l'audiovisuel public a davantage porté, ces derniers mois, sur la nature de la ressource que sur son niveau. Si les moyens des entreprises de l'audiovisuel public ont été globalement préservés en 2023 compte tenu de l'inflation et des incidences fiscales de la suppression de la CAP, aucune précision n'a été donnée par le Gouvernement sur la future trajectoire budgétaire 2024-2028.

Alors que les moyens de l'audiovisuel public ont baissé de 190 millions d'euros de 2018 à 2022, j'estime que la priorité devrait être donnée, au cours des cinq années à venir, au regroupement des entreprises publiques plutôt qu'à la poursuite de la baisse des moyens. Tel est le sens de ma deuxième proposition : je suggère – de manière inédite, me semble-t-il – de stabiliser la trajectoire budgétaire dans les COM 2024-2028 tout en prévoyant que l'État actionnaire pourra contribuer au financement de projets spécifiques afin de poursuivre la transformation des entreprises de l'audiovisuel public.

De plus, la suppression de la CAP a fait prendre conscience des difficultés propres à France Médias Monde. Dans un univers concurrentiel et conflictuel, il est devenu essentiel, pour ce média, de pouvoir revendiquer l'indépendance de sa gouvernance, de ses rédactions et de son financement. Or sa présidente nous a fait part des difficultés qu'elle rencontrait depuis la suppression de la CAP pour maintenir son statut de média « non gouvernemental ».

Je propose que, dès 2024, le financement de France Médias Monde repose non plus sur une fraction de TVA, mais sur le produit de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE), créée en vue de compenser la suppression de la publicité en soirée sur France Télévisions. Le produit de la TOCE devrait atteindre 260 millions d'euros en 2023 : cette somme est proche du montant de la subvention allouée à France Médias Monde en 2023, soit 284 millions d'euros. Je propose donc d'attribuer complètement le produit de la TOCE à France Médias Monde à compter de l'année 2024 et d'ajuster le tarif de cette taxe pour porter son produit à 300 millions d'euros. Telle est ma troisième proposition.

Par ailleurs, je propose que le prochain COM prévoie de mettre à contribution le programme 209, « Solidarité avec les pays en développement », à hauteur de 20 millions

d'euros durant cinq ans pour permettre à France Médias Monde de développer dans la durée ses projets en Afrique et à l'Est de l'Europe.

Alors que les coopérations entre France 3 et France Bleu étaient très limitées voilà encore cinq ans, des progrès importants ont favorisé la multiplication de projets communs, tels que le développement des matinales communes, le lancement de l'offre numérique d'information commune *Ici* et la couverture d'événements sportifs et culturels locaux. Ces coopérations demeurent néanmoins perfectibles tant en ce qui concerne le rythme de déploiement des matinales communes – les objectifs fixés en 2022 n'ont pas été atteints – que pour le site d'information *Ici*, qui s'apparente encore trop à une déclinaison locale de franceinfo.

Il ressort de plusieurs échanges avec des responsables de France Télévisions et Radio France que de nouveaux progrès dans le rapprochement entre France 3 et France Bleu sont aujourd'hui conditionnés à l'établissement d'un pilotage unique des deux entités. Je souhaite donc que les COM 2024-2028 fixent comme objectif le regroupement de France 3 et France Bleu dans une filiale commune d'ici l'année 2028. Tel est le sens de ma quatrième proposition. Compte tenu du nombre des personnels concernés, ce projet majeur pour l'audiovisuel public suppose d'inverser complètement le modèle de France 3, qui demeure encore aujourd'hui une chaîne nationale avec des décrochages locaux. Une mission de préfiguration pourrait être utile afin d'examiner les conditions d'un tel rapprochement.

Plus de six ans après le lancement de l'offre d'information franceinfo, les résultats obtenus restent inégaux. Si la plateforme numérique et l'antenne radio obtiennent de bons résultats, la chaîne de télévision peine encore à s'imposer face aux autres offres. Le succès récent de LCI démontre que le positionnement de la chaîne à la fin de la numérotation de la télévision numérique terrestre (TNT) ne saurait suffire à expliquer des audiences aussi modestes, qui tiennent sans doute aussi à la nature de l'offre éditoriale.

Toutefois, je suis toujours persuadé que la création d'un bloc thématique consacré à l'information renforcerait la liberté de choix des téléspectateurs et rétablirait l'équité entre les éditeurs de programmes. L'article 8 de la loi du 25 octobre 2021 rend possible la création de tels blocs par l'Arcom. Je propose que l'État engage une réflexion avec le régulateur sur la faisabilité d'un ajustement limité de la numérotation de la TNT afin d'intégrer l'objectif d'une meilleure visibilité de franceinfo dans les COM 2024-2028. Tel est l'objet de ma cinquième proposition.

Le sport constitue un programme fédérateur et populaire, dont la présence sur les antennes du service public représente un enjeu d'importance à une époque où les prix des droits de diffusion les rendent de plus en plus inaccessibles aux chaînes linéaires gratuites.

Dans ces conditions, je propose de sanctuariser dans les COM 2024-2028 et les budgets de France Télévisions et Radio France un montant de crédits consacrés au sport – de l'ordre de 200 millions d'euros pour France Télévisions –, sur le modèle des objectifs fixés en matière de création audiovisuelle. Tel est le sens de ma sixième proposition. Il m'apparaît également souhaitable de veiller à ce que le nouveau décret relatif aux événements sportifs d'importance majeure devant faire l'objet d'une diffusion en clair, en cours de préparation, marque non pas un recul par rapport au dispositif actuel, mais, au contraire, un progrès, afin d'accroître la présence du sport sur les chaînes en clair.

Dans son projet préparé à l'occasion du renouvellement de son mandat à la tête de France Télévisions, Delphine Ernotte Cunci avait proposé la création d'une plateforme de l'audiovisuel public dénommée « France Médias+ », qui regrouperait l'ensemble des contenus des sociétés de l'audiovisuel public. Une telle plateforme commune densifierait les contenus accessibles sur un support commun et renforcerait l'accessibilité des œuvres aujourd'hui disséminées – donc insuffisamment identifiées. *A contrario*, la création d'une plateforme unique suppose la définition d'une ligne éditoriale commune et une certaine homogénéité entre les programmes proposés. Or ce n'est pas le cas, par exemple, des contenus diffusés par France Télévisions et de ceux que propose Arte.

Les rapprochements de supports doivent être opérés de manière progressive. C'est pourquoi il pourrait être utile que France Télévisions et l'INA développent une offre commune en s'appuyant sur la plateforme madelen, qui compte 45 000 abonnés en 2022, et sur l'expérience de Culture Prime et de Lumni. Tel est le sens de ma septième proposition.

Salto perd aujourd'hui 80 millions d'euros par an et ne sera jamais rentable dans sa forme actuelle selon l'un de ses actionnaires. En 2021, son coût pour France Télévisions représente 27,8 millions d'euros, contre 26,8 millions d'euros en 2022. La commission des finances du Sénat évoquait le chiffre de 10,9 millions d'euros pour l'année 2020.

Alors que France Télévisions dépense, chaque année, des sommes importantes dans cette plateforme, sans résultats probants, Arte a, dans le même temps, créé une plateforme gratuite de grande qualité, qui compte déjà plusieurs centaines d'heures de programmes et une très forte audience, notamment auprès de la jeunesse. La chaîne franco-allemande souhaite diffuser sa plateforme en six langues dans toute l'Europe, mais il lui manque la capacité à financer 4 000 heures de programmes supplémentaires. La direction d'Arte évalue à une trentaine de millions d'euros le coût de lancement de cette plateforme européenne.

France Télévisions étant actionnaire à hauteur de 45 % d'Arte France, je souhaite donner un nouveau sens à cette relation : dans le futur COM 2024-2028, je suggère que France Télévisions consacre, chaque année, 25 millions d'euros de son budget – soit le montant consacré ces dernières années à Salto – à coproduire des programmes avec Arte France destinés à être diffusés en première exclusivité sur la nouvelle plateforme. Telle est ma huitième proposition. Ces programmes répondant aux exigences éditoriales d'Arte concourront au rayonnement de la création audiovisuelle française en Europe et à la diversification de l'offre de France Télévisions. Je rappelle que les coproductions entre Arte Deutschland, l'ARD et la ZDF constituent une modalité habituelle de fonctionnement outre-Rhin.

Alors que les avantages du DAB+ sont reconnus, notamment la qualité d'écoute et la plus grande possibilité d'accès aux fréquences, la double diffusion en FM et DAB+ constitue une source importante de coûts pour les acteurs de la radio, au premier rang desquels Radio France. Il apparaît donc essentiel de définir une stratégie publique pour accélérer la transition de la FM au DAB+. Cette stratégie fixerait une date d'extinction de la FM et prévoirait un plan d'accompagnement des publics les plus fragiles.

Le groupe Radio France, du fait de la qualité de son offre et de la fidélité de ses auditeurs, a un rôle à jouer pour accélérer la transition vers le DAB+. Le prochain COM 2024-2028 doit ainsi prévoir des objectifs précis d'audience en DAB+ et de conversion des auditeurs à la nouvelle technologie numérique. Afin d'accélérer le rythme de la transition

et de maîtriser le coût de la double diffusion, je propose que, à l'issue du prochain COM, en 2028, trois antennes de Radio France – Mouv', France Culture et France Musique – soient exclusivement diffusées en DAB+. Tel est l'objet de ma neuvième proposition. Le montant des économies ainsi réalisées sur les coûts de diffusion en FM pourrait être intégralement conservé par Radio France afin de poursuivre la transformation de l'entreprise.

Le COM 2020-2022 de l'INA prévoyait de faire de la mutualisation de la formation initiale et continue des sociétés de l'audiovisuel public un chantier prioritaire des coopérations. Le projet a rencontré des difficultés, mais le dialogue a abouti à un projet de statuts de filiale commune devant encore faire l'objet d'un arbitrage final.

La mise en place de cette filiale commune dédiée à la formation doit constituer un objectif prioritaire des avenants aux COM et figurer expressément dans l'avenant au COM de l'INA, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Tel est le sens de ma dixième proposition.

Ces dix propositions auraient pu figurer dans des COM de cinq ans que nous aurions pu adopter dès aujourd'hui. Les avenants aux COM 2020-2022 sont évidemment très éloignés de cette ambition, puisqu'ils ne disent rien de la future trajectoire budgétaire ni des priorités stratégiques qu'entend fixer l'actionnaire.

Par cohérence avec les avis défavorables rendus il y a deux ans sur les projets de COM initiaux et compte tenu des interrogations que nous avons pour l'avenir, je propose un avis défavorable à l'adoption de ces cinq avenants.

Au-delà de notre déception, ces avis défavorables constituent également une invitation pour le Gouvernement à mettre à profit ce délai supplémentaire pour concevoir une feuille de route ambitieuse, exigeante et innovante, qui reposerait sur trois piliers : un financement pérenne, stable et identifié ; une réforme législative instaurant une gouvernance commune justifiant l'arrêt de la baisse des moyens ; et des COM 2024-2028 qui pourraient s'inspirer des dix propositions que je viens de vous présenter.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Je salue le travail de fond de notre rapporteur. Monsieur Hugonet, notre groupe souscrit à vos positions et nous prenons note des dix propositions que vous avez formulées – un peu rapidement, peut-être !

L'une d'entre elles porte sur le budget : vous proposez de mettre un terme à la baisse des crédits et de stabiliser la trajectoire budgétaire. Quelles sont les raisons vous ayant conduit à cette conclusion ? Les entreprises conservent-elles des marges de manœuvre ?

M. David Assouline. – C'est désolant : nos discussions portent sur des avenants que personne n'a lus. Je trouve cette façon de faire regrettable : le rapporteur aurait dû nous les transmettre.

M. Laurent Lafon, président. – Les avenants figurent sur l'application Demeter depuis deux semaines, et l'ordre du jour de la convocation indiquait que nous en discuterions !

M. David Assouline. – Monsieur le président, vous n'êtes pas en cause. Cependant, pour avoir interrogé des collègues à ce sujet, j'ai l'impression que personne n'a lu ces avenants. Or comment discuter de ce problème sans en avoir pris connaissance ?

Sur le fond, je ne suis pas d'accord avec l'évidence martelée par le rapporteur : il n'existe pas de consensus sur la nécessité de créer une holding.

Nous venons d'auditionner l'ensemble des acteurs : la holding n'est pas l'alpha et l'oméga en la matière, même si nous pouvons ambitionner d'y travailler. L'une des propositions du rapporteur consiste à progresser sur ce sujet, en vue de faire des économies, plutôt que baisser les moyens de l'audiovisuel public. Les présidents des chaînes récuse cette vision : la nouvelle étape de la mutualisation ne doit pas se traduire par une nouvelle baisse d'effectifs et de moyens.

Depuis un certain temps, les avancées sont significatives en matière de travail en commun. Les acteurs estiment qu'il est impossible de faire de nouvelles économies : l'audiovisuel public est à l'os. Le Sénat devrait défendre un projet de transformation et de bonification de l'ensemble. Sinon, le personnel ne sera plus motivé. Radio France et France Télévisions ont connu des bouleversements majeurs. Malgré cela, les résultats sont au rendez-vous, de façon inespérée.

J'en viens au sport. Je remercie le rapporteur d'avoir évoqué mon travail sur les événements majeurs et la sanctuarisation du sport à la télévision : c'est là l'une des missions essentielles de l'audiovisuel public. Or celle-ci est menacée : protégeons les chaînes des plateformes, qui font monter les enchères. Si les sommes nécessaires sont trop importantes, le citoyen, qui est aussi un contribuable, exprimera son désaccord. Sanctuariser les moyens financiers est une première étape, mais il convient également d'adopter une vue d'ensemble en faveur du maintien des événements en clair sur l'audiovisuel public.

Nous devons clarifier notre rôle sur les COM. On ne peut plus parler d'indépendance quand il existe une tutelle. Monsieur le rapporteur, il ne nous revient pas de définir où doit être placé l'argent : ce n'est pas notre rôle. Les parlementaires ne dirigent pas l'audiovisuel public : ce sont non pas des services publics, mais des entreprises publiques. La Constitution évoque les médias de manière spécifique : chérissons leur indépendance, leur liberté et leur pluralisme.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Ce rapport sur les avenants aux COM s'inscrit dans un contexte particulier. Il témoigne de l'absence de vision de l'exécutif en faveur de l'audiovisuel public. Avoir recours à un avenant plutôt qu'à un COM au début d'une mandature témoigne de l'incertitude pesant sur la ressource à l'avenir.

Notre rapporteur, lui, se projette dans l'avenir et établit des propositions. Je souscris à ses avis défavorables sur les avenants : une grande confusion règne.

Je retiens le traitement particulier apporté à l'audiovisuel extérieur, dont l'utilité n'est plus à démontrer dans le contexte international actuel. La présidente de France Médias Monde nous alerte sur ses difficultés depuis des années. L'idée de l'affectation de la TOCE à ce secteur me semble astucieuse. Nous avons déploré la suspension de l'affectation de cette taxe à l'audiovisuel public. En 2009, sa création visait à compenser la suppression de la publicité après 20 heures sur les chaînes publiques. Or Bercy est toujours aux aguets pour capter une partie de la taxe : j'étais ulcérée par cette décision. Les financements publics étant incertains, la tentation de recourir à la publicité sera grande pour l'audiovisuel public.

Quid d'Arte ? Les questions adressées à France Médias Monde, considéré par certains comme un média d'État au vu de son mode de financement, pourraient aussi s'appliquer à la chaîne franco-allemande.

Salto a toujours été un projet bancal, faute d'un nombre suffisant de participants. Je n'ai cessé de m'opposer à ce montage compliqué. L'accès à Salto suppose un abonnement, à rebours du principe d'accessibilité au service public. Nous avons déjà proposé la création de France Médias+ : je souscris à la position du rapporteur. Dans d'autres pays voisins, cette pratique existe depuis longtemps.

Étendre le DAB+ et mettre fin à la bande FM est une bonne idée, mais cela suppose un plan d'accompagnement.

Notre commission doit rester attentive à l'avenir des entreprises de l'audiovisuel public.

Mme Céline Brulin. – Nous souscrivons aux avis défavorables du rapporteur, même si ce n'est pas toujours pour les mêmes raisons.

La suppression de la CAP implique de définir une vision stratégique pour notre audiovisuel public, avant de se pencher sur son mode de financement ou de créer une holding, projet que vous défendez avec détermination, monsieur le rapporteur. Or une vision stratégique est indispensable. Ces avenants s'inscrivent dans un contexte de grande instabilité : plans massifs d'économies, flou total sur le financement après 2025... Remettons les choses dans l'ordre et prévoyons des moyens suffisants afin que l'audiovisuel public puisse continuer à effectuer un travail sérieux.

Mme Monique de Marco. – Nous sommes favorables aux avis défavorables défendus par le rapporteur. Je rejoins les propos de mes collègues : depuis la fin de la CAP, nous sommes dans le flou artistique, comme en témoigne la prolongation d'un an de ces COM. L'exécutif n'a pas de vision.

Débattons de ces dix propositions intéressantes. Je soutiens certaines d'entre elles. Salto est un échec : la nouvelle plateforme pourrait être une bonne idée, de même que les suggestions concernant l'INA. Prenons le temps nécessaire pour échanger afin de sortir de l'impasse de la situation actuelle. L'avenir n'est pas serein.

Mme Sylvie Robert. – Je souscris aux propos de **Monique de Marco**. Sur la méthode, il eût été intéressant de discuter collectivement de ces propositions, présentées très rapidement par M. Hugonet. Je rejoins mes collègues : nous sommes d'accord sur les avis défavorables, pour des raisons toutefois différentes de celles du rapporteur.

Sur le fond, monsieur le rapporteur, *quid* du rapprochement entre France 3 et France Bleu ? Lors des auditions, nous avons constaté que les rapprochements se passaient bien dans certaines régions, comme en Bretagne, et moins bien dans d'autres. J'estime qu'il est plus pertinent de travailler en partant des territoires. Adaptons-nous territorialement aux spécificités des deux acteurs. Le rapprochement entre France 3 et France Bleu est-il pertinent en Île-de-France ? Si j'ai bien compris votre intervention, le rapprochement serait conditionné à une fusion : est-ce bien le cas ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Monsieur Assouline, comme l'a indiqué le président Lafon, les éléments sont accessibles à tous. Rassurez-vous : le document

contient peu d'éléments et manque de cohérence. C'est d'ailleurs bien le problème : je ne pouvais pas me résoudre à donner un avis défavorable de manière expéditive, car le Sénat a toujours été en avance sur cette question et nos propositions sont écoutées.

Tel est le parti que nous avons adopté : certes, le document contient peu d'informations, ce qui justifie notre avis défavorable, mais profitons de cette occasion pour rappeler que l'audiovisuel public est à la croisée des chemins. Nos propositions ne sortent pas de notre chapeau. Le Sénat défend depuis longtemps l'idée d'affecter des ressources pérennes à France Médias Monde, qui fournit un travail de grande qualité pour un coût modeste. Ainsi, nos valeurs sont défendues à l'étranger : cela est très utile dans le contexte international actuel.

Madame Borchio Fontimp, l'État a fait des efforts financiers depuis quatre ans. Certes, la trajectoire de financement est en baisse, avec une diminution de 190 millions d'euros, mais elle a été respectée. De plus, l'État a financé de manière importante les travaux de la Maison de la radio et de la musique.

Malgré cette trajectoire, la qualité s'est accrue et les audiences sont au rendez-vous : ces efforts étaient donc nécessaires. Nous arrivons toutefois aux limites de l'exercice. La masse financière allouée est proche de la réalité des besoins.

J'ai, en effet, parlé du projet de holding à plusieurs reprises : le rapport d'information que j'ai réalisé avec Roger Karoutchi préconise la fusion. La holding figurait dans le projet de loi préparé par Franck Riester. Le Sénat défend le principe d'un regroupement depuis 2015. Delphine Ernotte Cunci est favorable à une fusion. Sibyle Veil défend l'idée d'une structure agile.

Mme Sylvie Robert. – Sibyle Veil est contre la fusion !

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Certes, mais elle est favorable à la création d'une structure agile, ce qui revient à accepter l'idée de la holding. Laurent Vallet, président de l'INA, y est favorable, de même que Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom.

Il est nécessaire de redéfinir le périmètre et les missions de l'audiovisuel public. Nous voulons un financement pérenne : aujourd'hui, nous sommes parvenus à un niveau moyen, qui empêche les entreprises de l'audiovisuel public de faire des miracles. Le regroupement est un gage d'économies, qui pourront être redéployées pour répondre à un besoin criant : le numérique.

Le rôle de l'État est moins d'être une tutelle que d'être un actionnaire. Nous formulons ces propositions pour encourager l'État actionnaire à bouger. Or tout indique, aujourd'hui, que ce n'est pas le cas : on reconduit un avenant et on manque de visibilité, même si la ministre a annoncé avoir engagé des consultations.

J'ai la faiblesse de croire que ce qui est dit au Sénat et au sein de cette commission est écouté.

Madame Morin-Desailly, le manque d'anticipation est criant. Cet avenant aux COM en est la preuve par quatre.

N'oublions jamais que, si la question du financement est toujours un peu compliquée pour Arte, cette chaîne a également un contrat quadriennal avec le groupement, c'est-à-dire avec nos amis allemands.

Céline Brulin a insisté sur le projet de regroupement que je défends. Le rapport Leleux-Gattolin de 2015 faisait déjà la proposition de création d'une holding au nom de notre commission, de même que le ministre Franck Riester. Je ne fais donc que défendre l'héritage du travail que nous avons réalisé ici.

Je remercie Monique de Marco d'avoir compris que notre avis défavorable vise également à mettre en avant les propositions que nous portons. De fait, notre commission mène une réflexion de fond sur le sujet, au travers notamment des tables rondes qu'elle a pu organiser. Tout le monde aura l'occasion d'exprimer ses convictions. J'espère que nous parviendrons ensuite à des consensus et à des solutions communes.

Je suis bien certain que nous en trouverons sur l'audiovisuel, sur lequel il existe des gisements. Nous ne serons pas d'accord sur tout – c'est, du reste, plutôt heureux –, mais nous serons beaucoup plus productifs que d'autres.

Madame Robert, les propositions que je formule visent à faire avancer les choses. Elles sont tout à fait crédibles, réalistes et applicables.

Notre commission va continuer à débattre de l'audiovisuel public en général, comme elle le fait depuis des années. Tout le monde pourra s'exprimer sur le sujet ; il n'y a pas de crainte à avoir sur ce plan.

En 2018, nous sommes allés visiter France 3 Aquitaine à Bordeaux. Lors de ce déplacement, extrêmement intéressant, l'une des principales difficultés qui nous ont été remontées est que, bien souvent, la radio est en cœur de ville, quand la télévision France 3 se situe à l'extérieur, notamment pour des raisons liées aux bâtiments, au stockage de matériel ou pour des considérations immobilières. Dans ces conditions, regrouper des personnels, travailler ensemble ne sont pas choses faciles. On ne résout pas cette difficulté en claquant des doigts. Je propose, monsieur le président, que nous nous déplaçons dans une autre région pour l'observer.

Madame Robert, ce n'est pas la fusion qui résoudra le problème. C'est une filiale commune entre France 3 et France Bleu. Cette filiale commune, les directions l'appellent de leurs vœux. De fait, comment procéder à des rapprochements s'il n'y a pas, *a minima*, une filiale commune ? Je ne nie pas l'existence d'une certaine volonté, mais les conditions pour que cela avance plus vite ne sont réunies ni techniquement ni juridiquement. C'est ce que j'appelle la « politique des petits pas ».

Mme Monique de Marco. – Ce qui a été évoqué est un besoin de pilotage unique... ce qui laisse penser qu'il s'agit d'une fusion !

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Un commandant de bord peut être assisté d'un copilote, mais il faut une unité. Cette unité se construit. Sans filiale commune, les choses n'avancent pas.

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, je vous propose de définir la position de la commission sur chacun des avenants aux contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public.

Notre rapporteur nous propose d'abord de donner un avis défavorable sur l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions.

La commission émet un avis défavorable sur cet avenant.

M. Laurent Lafon, président. – Notre rapporteur nous propose de donner un avis défavorable sur l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens de Radio France.

La commission émet un avis défavorable sur cet avenant.

M. Laurent Lafon, président. – Notre rapporteur nous propose de donner un avis défavorable sur l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde.

La commission émet un avis défavorable sur cet avenant.

M. Laurent Lafon, président. – Notre rapporteur nous propose de donner un avis défavorable sur l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut national de l'audiovisuel.

La commission émet un avis défavorable sur cet avenant.

M. Laurent Lafon, président. – Notre rapporteur nous propose enfin de donner un avis défavorable sur l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens d'Arte France.

La commission émet un avis défavorable sur cet avenant.

La commission autorise, en conséquence, l'adoption du rapport sur les projets d'avenants aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022 de France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel.

La réunion est close à 10 h 35.

COMMISSION DES FINANCES**Jeudi 17 novembre 2022****- Présidence de M. Claude Raynal, président -****Projet de loi de finances pour 2023 - Article liminaire et Article 25 - Examen des amendements de séance****EXAMEN DES ARTICLES***Article liminaire*

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement du Gouvernement n° I-1662 vise à tenir compte de l'actualisation du solde pour 2022 résultant de l'adoption hier du projet de loi de finances rectificative, ainsi que de nouvelles hypothèses pour 2023, en recettes comme en dépenses.

En ce qui concerne les recettes, il s'agit de prendre en compte l'évolution de la taxation de la rente infra-marginale, qui serait plus importante que prévu. Pour les dépenses, le coût du bouclier tarifaire est révisé à la hausse. Je précise que le déficit reste à ce stade inchangé, à 5 % du PIB.

Je prends acte de cette révision, mais je souhaiterais obtenir de la part du Gouvernement les informations suivantes : le détail du coût actualisé du bouclier tarifaire, des précisions sur l'évolution de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), ainsi que le détail des raisons ayant présidé à la révision à la hausse de la rente infra-marginale.

En attendant ces précisions, je rends un avis de sagesse.

M. Jérôme Bascher. – Je suis très surpris. Nous avons voté il y a deux semaines une loi de programmation des finances publiques et cet article liminaire nous révèle qu'elle est déjà obsolète. Par ailleurs, comme Christine Lavarde l'a montré hier, le PLF prévoyait des crédits en baisse sur l'écologie, qui finissent par nous arriver en hausse...

M. Claude Raynal, président. – Je précise que la loi de programmation des finances publiques n'est pas encore adoptée.

Mme Christine Lavarde. – Je ne parviens pas à comprendre comment, dans son exposé des motifs, le Gouvernement peut prévoir des extensions des boucliers tarifaires pour le gaz et l'électricité. En effet, pour avoir accès au bouclier électricité, il faut être éligible au tarif réglementé de vente. Or on ne peut se retrouver éligible du jour au lendemain. Il doit y avoir confusion et peut-être s'agit-il en fait de l'extension de l'amortisseur.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis préoccupé par la manière dont les choses adviennent. Nous nous sentons parfois mis devant le fait accompli, j'avais entendu parler d'un changement de méthode, mais je n'en constate aucun, et il devient difficile de travailler sereinement lorsque les choses évoluent en permanence. Nous votons sur des dispositifs, percutés par des annonces de l'exécutif qui engagent de nouvelles dépenses. J'entends que la situation ne soit pas simple à gérer, mais il faudrait quand même respecter le

temps de l'examen des textes par les assemblées. Pour autant, je continue de souhaiter un examen du texte dans sa totalité.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1662.

Article 25

M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial de la mission « Affaires européennes ». – Lorsque nous avons examiné ce prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, j'avais précisé que le montant affiché était susceptible d'évoluer, compte tenu de la lettre rectificative de la Commission européenne. Ainsi, il y a deux jours, le trilogue entre le Conseil européen, la Commission européenne et le Parlement européen a débouché sur un accord, selon lequel les dépenses supplémentaires, liées à la guerre en Ukraine et à l'inflation, sont estimées pour la France à 408 millions d'euros, ce qui fait passer notre prélèvement de 24,586 milliards d'euros à 24,994 milliards d'euros. J'émet un avis favorable à l'amendement n° I-1592.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage cet avis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-1592.

La réunion est close à 11 heures 45.

Vendredi 18 novembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Projet de loi de finances pour 2023 - Première partie - Examen des amendements de séance

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons aujourd'hui les amendements de séance sur la première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Nous commençons par l'examen des amendements du rapporteur général.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 3 septies

L'amendement n° I-96 rectifié est adopté.

Article 3 septdecies

L'amendement n° I-103 rectifié est adopté.

Article 4 ter

L'amendement n° I-105 rectifié est adopté.

Article 5

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-1712 procède à diverses modifications rédactionnelles et de coordination.

L'amendement n° I-1712 est adopté.

Article 8

L'amendement rédactionnel n° I-1713 est adopté.

Après l'article 10 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-1714 permet de traduire la recommandation n° 3 du rapport de la mission d'information de la commission des finances relatif à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, visant à supprimer la divergence d'interprétation de l'article L. 142 A du livre des procédures fiscales, et donc de clarifier le régime applicable à la levée du secret fiscal à l'égard des assistants spécialisés, sur autorisation du procureur de la République.

L'amendement n° I-1714 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-1715 étend le champ de compétences des officiers fiscaux judiciaires (OFJ) du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) aux escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En l'état du droit, seuls les officiers de douane judiciaires (ODJ) du SEJF peuvent être saisis de ces affaires. Il s'agit de la mise en œuvre de la recommandation n° 6 de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales créée par la commission des finances qui visait le redéploiement de 40 postes.

L'amendement n° I-1715 est adopté.

Après l'article 4

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-1716 vise à apporter plusieurs précisions relatives à l'application de la taxe sur les services numériques (TSN). Il tire les conséquences de la décision du Conseil d'État du 31 mars 2022, qui a abrogé plusieurs interprétations apportées par la doctrine fiscale relative au champ de la TSN.

L'amendement n° I-1716 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**Article 3**

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-1709 est un amendement du Gouvernement.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1709.

Après l'article 3 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'émet un avis favorable à l'amendement n° I-1292 si celui-ci est rectifié d'ici à son examen en séance. L'objectif est de pouvoir évaluer les dépenses fiscales en 2025.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-1292, sous réserve de rectification.

Article 4 quater

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-510 et l'amendement n° I-1708 proposé par le Gouvernement ont un objet identique, mais la rédaction de ce dernier est plus précise. Pour rappel, il s'agit d'améliorer les modalités d'indexation des plafonds du dispositif de déduction pour épargne de précaution (DEP). Le Gouvernement a profité de l'opportunité pour corriger le texte. Je propose à M. Capus de rectifier son amendement pour le rendre identique à celui du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-1708.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-510, sous réserve de rectification.

Après l'article 4 sexdecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je propose le retrait des amendements n° I-473 rectifié *bis* et I-931rectifié, au profit de l'amendement n° I-110 de la commission.

La commission demande le retrait des amendements n° I-473rectifié bis et I-931rectifié.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je propose un avis favorable aux amendements n° I-1358, I-1395 rectifié et I-1486, sous réserve de rectification, afin de les rendre identiques à l'amendement n° I-110 de la commission.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° I-1358, I-1395 rectifié et I-1486, sous réserve de rectification.

Article 5

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-1710 du Gouvernement.

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

TABLEAU DES AVIS

Motion		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BREUILLER	I-1419	Demande de retrait
Mme ASSASSI	I-1287	Défavorable

Article liminaire		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1662	Sagesse

Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BELRHITI	I-888 rect.	Défavorable
M. REQUIER	I-1247 rect.	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-608	Défavorable
M. BOCQUET	I-832	Défavorable
M. BREUILLER	I-606	Défavorable
M. FÉRAUD	I-679	Défavorable
M. BOCQUET	I-851	Défavorable
M. FÉRAUD	I-547	Défavorable
M. HENNO	I-699 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	I-1348 rect.	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-822 rect.	Défavorable
M. TEMAL	I-448	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	I-1214 rect. ter	Défavorable

Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1709	Sagesse

Article additionnel après Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-1593 rect.	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-89 rect.	Défavorable
M. PLA	I-157 rect. quater	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1402 rect. bis	Défavorable
M. LECONTE	I-200 rect.	Demande de retrait
M. CHANTREL	I-452	Sagesse
Mme RENAUD-GARABEDIAN	I-982 rect. bis	Sagesse
M. CHANTREL	I-1223	Défavorable
M. CHANTREL	I-1222	Défavorable
M. BOCQUET	I-829 rect.	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1474	Défavorable
Mme de MARCO	I-1475	Défavorable

M. CAPUS	I-503 rect.	Défavorable
M. LEVI	I-1185 rect. bis	Défavorable
M. DECOOL	I-703 rect.	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-681	Défavorable
M. BREUILLER	I-599	Sagesse
Mme PANTEL	I-1302 rect. bis	Sagesse
M. SAVARY	I-1078 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-852	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	I-976	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	I-533 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1233 rect. bis	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-243	Demande de retrait
M. SAUTAREL	I-372 rect.	Demande de retrait
M. Henri LEROY	I-716 rect. ter	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-1137 rect. bis	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1491 rect.	Demande de retrait
Mme MORIN- DESAILLY	I-771 rect.	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-430 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1508 rect.	Demande de retrait
M. DUPLOMB	I-1600 rect. bis	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-147 rect. bis	Demande de retrait
Mme PONCET MONGE	I-1668	Demande de retrait
M. LECONTE	I-450	Sagesse
Mme Mélanie VOGEL	I-977	Sagesse

Mme RENAUD-GARABEDIAN	I-983 rect. bis	Sagesse
M. TEMAL	I-449 rect.	Défavorable
M. GONTARD	I-1285	Défavorable
M. BONHOMME	I-1626 rect. bis	Demande de retrait
M. LEVI	I-16 rect. bis	Demande de retrait
M. MICHAU	I-992 rect. ter	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1566 rect. bis	Demande de retrait
M. CABANEL	I-1314 rect. bis	Défavorable
M. FAVREAU	I-630 rect. bis	Défavorable
Mme Gisèle JOURDA	I-1435	Défavorable
M. BOCQUET	I-920 rect.	Défavorable
M. HENNO	I-1688 rect. ter	Demande de retrait
M. CHANTREL	I-1225 rect.	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-90 rect.	Demande de retrait
M. PLA	I-156 rect. ter	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1403 rect. bis	Demande de retrait
Mme BELLUROT	I-750 rect. ter	Demande de retrait
Mme BELLUROT	I-748 rect. ter	Demande de retrait
M. PANUNZI	I-285 rect.	Défavorable
Mme BELLUROT	I-747 rect. ter	Avis du Gouvernement
Mme BELLUROT	I-752 rect. ter	Sagesse
Mme BELLUROT	I-749 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-521 rect.	Avis du Gouvernement

M. BOCQUET	I-815	Défavorable
M. FÉRAUD	I-454	Défavorable
M. BREUILLER	I-607	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-1032 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. SAVARY	I-688 rect. bis	Demande de retrait
Mme NOËL	I-1069 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 3 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FÉRAUD	I-453	Défavorable
M. BREUILLER	I-609	Défavorable
M. BOCQUET	I-814	Défavorable
M. BOCQUET	I-813	Défavorable
M. BREUILLER	I-593	Défavorable
M. BOCQUET	I-820	Défavorable
M. FÉRAUD	I-455	Défavorable
M. DELCROS	I-18	Sagesse
Mme Valérie BOYER	I-1065 rect.	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-1204	Demande de retrait
Mme Valérie BOYER	I-1066 rect.	Demande de retrait
M. RIETMANN	I-1698 rect.	Avis du Gouvernement
M. DELCROS	I-59 rect. ter	Sagesse
M. BREUILLER	I-566	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	I-880 rect. bis	Défavorable
M. CARDON	I-1116 rect.	Demande de retrait

M. CARDON	I-1118 rect.	Demande de retrait
M. CARDON	I-1117 rect.	Avis du Gouvernement
Mme PONCET MONGE	I-1002 rect. bis	Défavorable

Article additionnel après Article 3 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAMBAUD	I-1292	Favorable si rectifié

Article 3 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LÉTARD	I-773 rect.	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-546 rect. bis	Favorable
M. BREUILLER	I-571	Favorable
Mme LIENEMANN	I-1142	Favorable

Article additionnel après Article 3 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	I-199 rect.	Défavorable
M. DELAHAYE	I-23	Sagesse
Mme BLATRIX CONTAT	I-1098	Défavorable
M. BREUILLER	I-589	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-1152 rect.	Demande de retrait

Article 3 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GUIDEZ	I-1418	Favorable
Le Gouvernement	I-1531	Favorable
M. RAMBAUD	I-1635 rect.	Favorable
M. PANUNZI	I-877 rect. bis	Favorable si rectifié

Article additionnel après Article 3 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LAMÉNIÉ	I-562	Favorable

Article 3 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LOISIER	I-990 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LOISIER	I-743 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LOISIER	I-739 rect.	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-858	Défavorable
M. BOCQUET	I-857	Défavorable
M. DEVINAZ	I-1547 rect. bis	Défavorable
M. LABBÉ	I-1447	Défavorable
M. CAPUS	I-506 rect.	Sagesse
M. LABBÉ	I-1448	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 3 sexes		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PAOLI-GAGIN	I-446 rect. bis	Favorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-447 rect. bis	Favorable

Article 3 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ROHFRITSCH	I-1291	Demande de retrait

Article additionnel après Article 3 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	I-38 rect.	Demande de retrait
M. ARTANO	I-144 rect. ter	Demande de retrait
Mme PETRUS	I-262 rect. ter	Demande de retrait
Mme MALET	I-698 rect. bis	Demande de retrait
Mme JASMIN	I-963 rect.	Demande de retrait
Mme DINDAR	I-887 rect. ter	Demande de retrait
Mme PETRUS	I-265 rect. bis	Défavorable
Mme PETRUS	I-264 rect. bis	Défavorable
Mme JACQUES	I-1275 rect. bis	Défavorable
Mme CONCONNE	I-409 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-1156	Défavorable

M. THÉOPHILE	I-1515	Défavorable
Mme JASMIN	I-965 rect.	Défavorable
Mme JASMIN	I-968 rect.	Demande de retrait
Mme CONCONNE	I-550 rect. bis	Défavorable

Article 3 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. THÉOPHILE	I-1289	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 3 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme JASMIN	I-972 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme CONCONNE	I-549 rect.	Défavorable
M. ARTANO	I-145 rect. bis	Favorable
Mme PETRUS	I-263 rect. ter	Favorable
Mme MALET	I-700 rect. bis	Favorable
Mme JASMIN	I-964 rect. bis	Favorable
M. THÉOPHILE	I-1513 rect.	Favorable
Mme CONCONNE	I-408 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	I-468	Défavorable
Mme PONCET MONGE	I-998 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-791 rect.	Défavorable
Mme PONCET MONGE	I-999 rect.	Défavorable

Mme PONCET MONGE	I-1000 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	I-551	Avis du Gouvernement
M. THÉOPHILE	I-1516 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-1683 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. PATIENT	I-1661 rect.	Favorable
M. MOHAMED SOILHI	I-1691 rect.	Favorable
M. THÉOPHILE	I-1431 rect. bis	Favorable

Article 3 decies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-846	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-485 rect.	Demande de retrait
Mme PETRUS	I-685 rect. bis	Défavorable
Mme CONCONNE	I-691 rect.	Défavorable
M. PANUNZI	I-308 rect. bis	Défavorable

Article additionnel après Article 3 decies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ARTANO	I-934 rect.	Défavorable
Mme JASMIN	I-971	Défavorable
M. THÉOPHILE	I-1514 rect.	Défavorable
M. BABARY	I-269 rect. bis	Avis du Gouvernement

Article 3 undecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	I-6	Favorable
M. CAPUS	I-507 rect.	Favorable

Article additionnel après Article 3 duodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. STANZIONE	I-1608 rect. bis	Demande de retrait
Mme DREXLER	I-1639 rect. bis	Sagesse
Mme DREXLER	I-1640 rect. bis	Sagesse

Article 3 terdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	I-1 rect.	Favorable si rectifié
Mme CONCONNE	I-456 rect.	Favorable

Article additionnel après Article 3 terdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DUPLOMB	I-1597 rect. bis	Demande de retrait
M. TISSOT	I-461	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-1441	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-1442	Demande de retrait

Article 3 quaterdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MORIN-DESAILLY	I-758 rect. ter	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1466	Défavorable
Mme de MARCO	I-1467 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	I-1468 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	I-1469 rect.	Défavorable
Mme Laure DARCOS	I-42 rect. ter	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1470 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	I-1471 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 3 quaterdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	I-1539	
Mme Nathalie GOULET	I-786	Demande de retrait
Mme Nathalie GOULET	I-785	Demande de retrait

Article additionnel après Article 3 sexdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-833 rect.	Avis du Gouvernement
M. BILHAC	I-1368 rect. bis	Avis du Gouvernement

Article 3 septdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MICHAU	I-993 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 3 septdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BABARY	I-722 rect.	Avis du Gouvernement
M. BABARY	I-723 rect.	Favorable
M. BABARY	I-729 rect.	Favorable
M. DELCROS	I-27 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-505 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. REQUIER	I-1336 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. CANÉVET	I-309 rect. bis	Défavorable
M. BENARROCHE	I-337	Demande de retrait
M. LEMOYNE	I-323 rect. ter	Demande de retrait
M. BUIS	I-1658 rect. bis	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-148 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BABARY	I-266 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. BASCHER	I-988	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	I-73 rect. bis	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-86 rect.	Défavorable
M. PLA	I-153 rect. bis	Défavorable
M. VERZELEN	I-226 rect. bis	Favorable

M. BABARY	I-267 rect. quinquies	Défavorable
M. DUPLOMB	I-1595 rect. bis	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-428 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. MENONVILLE	I-1505 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. CADEC	I-394 rect.	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-425 rect. bis	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1503 rect.	Demande de retrait
M. DUPLOMB	I-1596 rect. bis	Demande de retrait
M. TISSOT	I-1620 rect.	Défavorable
Mme BELLUROT	I-684 rect. ter	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-310 rect. bis	Défavorable
M. BABARY	I-726 rect.	Demande de retrait
M. SEGOUIN	I-1667	Avis du Gouvernement
M. BABARY	I-725 rect.	Défavorable
M. BABARY	I-727 rect.	Avis du Gouvernement
M. PANUNZI	I-284 rect. bis	Demande de retrait
M. REDON- SARRAZY	I-641 rect. bis	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-1449	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-91 rect.	Défavorable
M. PLA	I-158 rect. bis	Défavorable
M. VERZELEN	I-254 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-327 rect.	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-92 rect.	Défavorable

M. PLA	I-159 rect. ter	Défavorable
M. VERZELEN	I-255 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-328 rect.	Défavorable
M. BREUILLER	I-595 rect.	Demande de retrait
M. LEVI	I-12 rect.	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-93 rect.	Demande de retrait
M. PLA	I-160 rect. ter	Demande de retrait
M. VERZELEN	I-256 rect. bis	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1404 rect. bis	Demande de retrait
M. PANUNZI	I-282 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-834	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1355 rect. bis	Défavorable
M. BABARY	I-728 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1356 rect.	Défavorable
M. BUFFET	I-862 rect.	Sagesse
M. BREUILLER	I-570 rect.	Défavorable

Article 3 octodecies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	I-508 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 3 octodecies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELCROS	I-60 rect. ter	Demande de retrait

Mme SOLLOGOUB	I-879 rect. bis	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-597	Défavorable
M. REICHARDT	I-1244 rect. ter	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-74 rect.	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-87 rect.	Demande de retrait
M. PLA	I-154 rect. bis	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-612	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-94 rect.	Défavorable
M. PLA	I-161 rect. ter	Défavorable
M. VERZELEN	I-257 rect. bis	Défavorable
Mme LOISIER	I-989 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1405 rect.	Défavorable
M. PANUNZI	I-281 rect.	Demande de retrait
M. LEVI	I-13 rect.	Défavorable
M. LEVI	I-344 rect.	Défavorable
Mme BELLUROT	I-751 rect. ter	Défavorable
M. LEVI	I-15 rect. ter	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1354 rect.	Défavorable
M. LEVI	I-14 rect. bis	Défavorable
Mme LÉTARD	I-655 rect. bis	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-742 rect. bis	Demande de retrait

Article 3 viciés		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PARIGI	I-443 rect. bis	Défavorable

Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DOSSUS	I-901	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-853	Défavorable

Article additionnel après Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BABARY	I-270 rect. ter	Demande de retrait
Mme NOËL	I-362 rect.	Demande de retrait
M. BABARY	I-271 rect. bis	Favorable si rectifié
M. BABARY	I-272 rect. bis	Demande de retrait
M. BABARY	I-273 rect. bis	Demande de retrait
M. LEMOYNE	I-324 rect. ter	Demande de retrait
M. BABARY	I-274 rect. ter	Demande de retrait
M. LEMOYNE	I-325 rect. bis	Demande de retrait
Mme BERTHET	I-781 rect.	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-433 rect.	Favorable
M. CAPO-CANELLAS	I-960 rect. ter	Favorable

Mme PROCACCIA	I-1610 rect.	Avis du Gouvernement
M. MEURANT	I-1669	Avis du Gouvernement
M. DELAHAYE	I-28 rect.	Sagesse
M. CADEC	I-68 rect. bis	Sagesse
Mme FÉRAT	I-79 rect.	Sagesse
Mme ESTROSI SASSONE	I-149 rect. quater	Sagesse
M. CAPUS	I-509 rect. bis	Sagesse
Mme MORIN- DESAILLY	I-762 rect. ter	Sagesse
M. REICHARDT	I-865 rect. ter	Sagesse
M. LONGEOT	I-1015 rect. quinquies	Sagesse
M. FIALAIRE	I-1249 rect. ter	Sagesse
M. THÉOPHILE	I-1517 rect.	Sagesse
M. BREUILLER	I-603	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-214 rect. bis	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-501 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-459	Défavorable
M. BOCQUET	I-855	Défavorable
Mme de MARCO	I-1481 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	I-1482 rect.	Défavorable
M. LABBÉ	I-1446 rect.	Défavorable
M. TISSOT	I-1621 rect.	Défavorable
M. DOSSUS	I-907	Demande de retrait
M. DOSSUS	I-908	Demande de retrait

M. CABANEL	I-881 rect.	Avis du Gouvernement
M. CABANEL	I-882 rect.	Avis du Gouvernement
Mme DINDAR	I-1424 rect. bis	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1039 rect.	Demande de retrait
M. RAMBAUD	I-1429	Avis du Gouvernement
M. LONGEOT	I-1550 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. CABANEL	I-1364 rect.	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-613 rect. bis	Défavorable

Article 4 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-847	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-486 rect.	Favorable

Article additionnel après Article 4 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PAOLI-GAGIN	I-487 rect.	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-488 rect.	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-367 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-921 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1234 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1359 rect. bis	Demande de retrait
M. MOGA	I-1272 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-370 rect.	Demande de retrait

Mme PAOLI-GAGIN	I-371 rect.	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1465	Demande de retrait
M. MOGA	I-1273 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-368 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-922	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	I-386 rect.	Demande de retrait

Article 4 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1708 rect.	Favorable
M. CAPUS	I-510 rect. bis	Favorable si rectifié

Article additionnel après Article 4 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Stéphane DEMILLY	I-423 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-942 rect.	Demande de retrait
Mme BELLUROT	I-683 rect. ter	Demande de retrait
M. CADEC	I-392 rect. bis	Demande de retrait
M. PLA	I-398 rect. quater	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-424 rect. ter	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1502	Demande de retrait
M. DUPLOMB	I-1594 rect. bis	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-88 rect. bis	Défavorable

M. PLA	I-155 rect. quater	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1401 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 4 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	I-504 rect. bis	Défavorable
M. BABARY	I-724 rect. bis	Défavorable
M. COZIC	I-457	Défavorable
M. BREUILLER	I-590	Défavorable
M. CARDON	I-712 rect. ter	Demande de retrait
M. FAVREAU	I-634 rect. bis	Demande de retrait
M. FAVREAU	I-635 rect. bis	Demande de retrait
Mme APOURCEAU-POLY	I-1175 rect.	Défavorable
M. FAVREAU	I-636 rect. bis	Demande de retrait
M. FAVREAU	I-637 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-819	Défavorable
M. BOCQUET	I-818	Défavorable
M. FÉRAUD	I-458	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-538 rect. bis	Demande de retrait
M. MOUILLER	I-237 rect. ter	Demande de retrait
M. VERZELEN	I-239 rect. ter	Demande de retrait
Mme GUIDEZ	I-244 rect. ter	Demande de retrait

M. LONGEOT	I-1022 rect. quater	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	I-1115 rect. ter	Demande de retrait
M. IACOVELLI	I-1169 rect. bis	Demande de retrait
M. FAVREAU	I-632 rect. bis	Demande de retrait
M. FAVREAU	I-631 rect. bis	Défavorable
M. CORBISEZ	I-1377 rect. bis	Défavorable
M. CANÉVET	I-1406 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. FAVREAU	I-638 rect. bis	Demande de retrait
M. JACQUIN	I-480 rect.	Défavorable
M. DEVINAZ	I-1546 rect. bis	Défavorable

Article 4 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LEVI	I-32 rect.	Demande de retrait
M. ANGLARS	I-165 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-181	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	I-420 rect.	Demande de retrait
M. BAZIN	I-665 rect. bis	Demande de retrait
Mme CHAIN- LARCHÉ	I-895 rect. bis	Demande de retrait
M. MEURANT	I-1130	Demande de retrait
Mme LE HOUEROU	I-1184 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-1191 rect.	Demande de retrait

M. GENET	I-1267	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1500 rect.	Demande de retrait
M. BUIS	I-1656 rect.	Demande de retrait
M. BABARY	I-275 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	I-72 rect. bis	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-85 rect. bis	Demande de retrait
M. PLA	I-152 rect. ter	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Laure DARCOS	I-44 rect. bis	Demande de retrait
Mme MORIN-DESAILLY	I-763 rect. bis	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1461	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1462	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1463	Demande de retrait
Mme Laure DARCOS	I-54 rect. bis	Demande de retrait
M. HUGONET	I-47 rect.	Demande de retrait
Mme MORIN-DESAILLY	I-759 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1322 rect.	Demande de retrait

M. HUGONET	I-46 rect.	Demande de retrait
Mme Laure DARCOS	I-49 rect. bis	Demande de retrait
Mme MORIN-DESAILLY	I-760 rect.	Demande de retrait

Article 4 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Sylvie ROBERT	I-626 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Laure DARCOS	I-40 rect. bis	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	I-625 rect.	Demande de retrait

Article 4 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1170	Favorable

Article additionnel après Article 4 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. VANLERENBERGHE	I-1257 rect. ter	Défavorable
M. BREUILLER	I-614 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-682 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-817 rect.	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-17	Défavorable

M. BOCQUET	I-856	Défavorable
M. KANNER	I-434 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-845	Défavorable
M. BREUILLER	I-604	Défavorable
M. BOCQUET	I-816	Défavorable
M. Joël BIGOT	I-471 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-680 rect.	Défavorable

Article 4 decies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-848	Demande de retrait
Mme MORIN-DESAILLY	I-764 rect. bis	Demande de retrait
Mme MÉLOT	I-1414 rect.	Défavorable
Mme MORIN-DESAILLY	I-765 rect. ter	Défavorable
Mme de MARCO	I-1479 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	I-1480 rect.	Défavorable
M. MARIE	I-1575 rect. quater	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 decies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MÉLOT	I-1413 rect. bis	Demande de retrait
M. Jean-Baptiste BLANC	I-293 rect. bis	Demande de retrait
Mme MORIN- DESAILLY	I-766 rect. bis	Demande de retrait
Mme DUMAS	I-332 rect. bis	Favorable
Mme de MARCO	I-1484	Défavorable

Article 4 undecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-849	Demande de retrait
M. TISSOT	I-1624 rect.	Demande de retrait
M. BUIS	I-1654 rect. bis	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1458	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1459	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 undecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MENONVILLE	I-944 rect.	Sagesse
M. GREMILLET	I-1523 rect.	Sagesse
M. LOUAULT	I-545 rect. ter	Sagesse

Article 4 duodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PANUNZI	I-286 rect.	Sagesse

Article additionnel après Article 4 duodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JACQUIN	I-477	Défavorable

Article 4 terdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PANUNZI	I-1567 rect. bis	Sagesse
M. PARIGI	I-445 rect. bis	Défavorable

Article additionnel après Article 4 terdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PARIGI	I-405 rect. ter	Demande de retrait
M. PANUNZI	I-287 rect.	Demande de retrait
M. PARIGI	I-438 rect. bis	Demande de retrait
M. PARIGI	I-1068 rect. bis	Demande de retrait
M. PANUNZI	I-288 rect.	Défavorable
M. PARIGI	I-444 rect. bis	Défavorable

Article 4 sexdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-850	Défavorable
M. CAPUS	I-511 rect.	Demande de retrait
M. VERZELEN	I-339 rect. bis	Favorable
M. DUPLOMB	I-1605 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 sexdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BORCHIO FONTIMP	I-236 rect. bis	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	I-241 rect. ter	Défavorable
M. VERZELEN	I-917 rect. bis	Défavorable
M. BAZIN	I-1008 rect. ter	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-1396 rect. bis	Défavorable
Mme de MARCO	I-1485 rect.	Défavorable
M. KANNER	I-472 rect.	Défavorable
M. Pascal MARTIN	I-891 rect. quater	Défavorable
M. KANNER	I-473 rect. bis	Demande de retrait
M. RIETMANN	I-931 rect.	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-39 rect. ter	Favorable
Mme BORCHIO FONTIMP	I-187 rect. bis	Favorable
M. VERZELEN	I-916 rect. ter	Favorable

M. RIETMANN	I-930 rect.	Favorable
M. COZIC	I-975	Favorable
M. BAZIN	I-1007 rect. ter	Favorable
M. GILLÉ	I-1124 rect.	Favorable
Mme de CIDRAC	I-1558	Favorable
M. BOURGI	I-385 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1358 rect.	Favorable si rectifié
Mme Maryse CARRÈRE	I-1395 rect. bis	Favorable si rectifié
M. MENONVILLE	I-1486 rect.	Favorable si rectifié
M. Jean-Baptiste BLANC	I-298 rect. ter	Demande de retrait
M. Jean-Baptiste BLANC	I-299 rect. ter	Favorable si rectifié

Article 4 septdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Stéphane DEMILLY	I-422 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-941 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1057 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1652 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 octodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme de MARCO	I-1464	Demande de retrait

Mme Laure DARCOS	I-45 rect. bis	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1338 rect.	Demande de retrait
M. LEVI	I-172 rect.	Demande de retrait
Mme GOSSELIN	I-649 rect.	Demande de retrait
Mme JOSEPH	I-717 rect. bis	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1226 rect. bis	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1337 rect.	Demande de retrait
M. LEVI	I-171 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1227 rect. bis	Demande de retrait
M. LEVI	I-170 rect.	Demande de retrait
Mme GOSSELIN	I-650 rect.	Demande de retrait
Mme JOSEPH	I-718 rect. bis	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1228 rect. bis	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1339 rect.	Demande de retrait

Article 4 novodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	I-1311 rect.	Demande de retrait
M. BABARY	I-276 rect. ter	Demande de retrait
Mme LAVARDE	I-11 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-512 rect.	Demande de retrait
M. CARDON	I-1107	Demande de retrait

Article 4 viciés		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	I-1525	Avis du Gouvernement

Article 4 unviciés		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LABBÉ	I-1438	Défavorable
M. TISSOT	I-1538 rect.	Défavorable
M. HENNO	I-1671 rect. ter	Demande de retrait
M. PLA	I-642 rect. quater	Demande de retrait
Mme GACQUERRE	I-1440 rect. bis	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-71 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4 unviciés		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LOUAULT	I-544 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. MENONVILLE	I-943 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. LABBÉ	I-1439	Demande de retrait

Article 4 duoviciés		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1706	Sagesse

M. GREMILLET	I-1582 rect.	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1527 rect.	Avis du Gouvernement
M. GRAND	I-1423 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1526 rect.	Avis du Gouvernement
M. MONTAUGÉ	I-1579 rect.	Avis du Gouvernement
M. RIETMANN	I-932 rect.	Avis du Gouvernement
M. CABANEL	I-1316 rect.	Avis du Gouvernement
M. MONTAUGÉ	I-1580 rect.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 4 duovicies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-Michel ARNAUD	I-622 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BILLON	I-1231 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-826	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-1457 rect.	Avis du Gouvernement
M. Jean-Michel ARNAUD	I-624 rect.	Demande de retrait

Article 5

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	I-19	Défavorable
Mme MICOULEAU	I-232 rect. bis	Défavorable
M. LE RUDULIER	I-401 rect. bis	Défavorable

M. COZIC	I-463	Défavorable
M. BREUILLER	I-588	Défavorable
M. WATTEBLED	I-707 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-843	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1327 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-844	Défavorable
Mme GATEL	I-526 rect.	Défavorable
M. RETAILLEAU	I-1686 rect. bis	Sagesse
Mme VERMEILLET	I-140	Favorable
M. BREUILLER	I-586	Défavorable
Mme GATEL	I-1160 rect.	Demande de retrait
M. DARNAUD	I-1196 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-1408 rect.	Demande de retrait
M. RAMBAUD	I-1693 rect.	Demande de retrait
Mme MICOULEAU	I-234 rect. bis	Demande de retrait
Mme JASMIN	I-970 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1329 rect.	Demande de retrait
M. DOSSUS	I-1430	Demande de retrait
M. LEVI	I-205 rect.	Demande de retrait
Mme MICOULEAU	I-233 rect. bis	Défavorable
Mme JASMIN	I-969 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1328 rect.	Défavorable
M. LEVI	I-204 rect.	Défavorable
M. BAZIN	I-1006 rect. bis	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-1394 rect.	Défavorable

M. CABANEL	I-1365 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	I-1710	Demande de retrait

Article additionnel après Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CORBISEZ	I-1360 rect.	Défavorable
Mme LÉTARD	I-746 rect. bis	Demande de retrait
M. REQUIER	I-1307 rect.	Défavorable
M. PLA	I-387 rect. ter	Défavorable
M. BREUILLER	I-601	Défavorable
M. CARDON	I-711 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-842 rect.	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	I-235 rect. bis	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-1454	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1472	Demande de retrait
M. CADEC	I-81 rect.	Défavorable
M. Jean-Baptiste BLANC	I-292 rect. bis	Défavorable
M. KLINGER	I-1198 rect. bis	Sagesse
Mme SCHILLINGER	I-1701 rect.	Sagesse
M. PELLEVAT	I-644 rect.	Avis du Gouvernement
Mme de MARCO	I-1473	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1568	Demande de retrait
M. CUYPERS	I-9 rect. bis	Sagesse
M. MOGA	I-30 rect.	Sagesse

M. CAPUS	I-515 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	I-1308 rect.	Demande de retrait
M. SALMON	I-1087	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1049 rect.	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-615	Demande de retrait
M. REDON- SARRAZY	I-731 rect. bis	Demande de retrait
M. IACOVELLI	I-1167 rect. ter	Demande de retrait
M. CARDON	I-713 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-1020 rect. ter	Demande de retrait
Mme MORIN- DESAILLY	I-767 rect. bis	Défavorable
M. CORBISEZ	I-1373 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	I-784 rect.	Défavorable
M. CORBISEZ	I-1362 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	I-783 rect.	Défavorable
M. CORBISEZ	I-1361 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	I-1532 rect. ter	Défavorable
Mme de CIDRAC	I-1554	Défavorable
M. LONGEOT	I-1024 rect. ter	Demande de retrait
Mme IMBERT	I-1417 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	I-1341 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1342 rect.	Demande de retrait
M. FAVREAU	I-633 rect.	Demande de retrait
M. ÉBLÉ	I-1672	Défavorable

M. LABBÉ	I-1452	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	I-1553	Défavorable
M. BOCQUET	I-835	Défavorable
M. FERNIQUE	I-1200	Défavorable
M. BOCQUET	I-827	Défavorable
M. TABAROT	I-948	Demande de retrait
M. CAPO-CANELLAS	I-959 rect. bis	Défavorable
M. JACQUIN	I-465	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-1199	Demande de retrait
M. DANTEC	I-651	Défavorable
M. FÉRAUD	I-464	Défavorable
M. BOCQUET	I-828	Défavorable
Mme MORIN- DESAILLY	I-768 rect.	Défavorable
M. CORBISEZ	I-1374 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1350 rect.	Demande de retrait
M. BOURGI	I-1187 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-1040 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-830 rect.	Défavorable
Mme LE HOUEROU	I-1177 rect. ter	Demande de retrait
M. CABANEL	I-1363 rect.	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-611	Demande de retrait
M. Jean Pierre VOGEL	I-25 rect. bis	Sagesse
M. DUPLOMB	I-1603 rect.	Sagesse
M. Jean Pierre VOGEL	I-26 rect. bis	Sagesse
M. LONGEOT	I-1019 rect. bis	Sagesse

Mme ESPAGNAC	I-1588	Sagesse
M. DUPLOMB	I-1604 rect. bis	Sagesse
Mme LOISIER	I-37 rect. bis	Demande de retrait
M. GONTARD	I-1284	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1684 rect.	Avis du Gouvernement
M. GONTARD	I-1283	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-1025 rect. ter	Demande de retrait
M. REDON- SARRAZY	I-732 rect. bis	Défavorable
M. IACOVELLI	I-1168 rect. ter	Défavorable
M. LONGEOT	I-1023 rect. ter	Demande de retrait
M. de NICOLAY	I-1128 rect.	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-575	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-489 rect.	Demande de retrait
Mme PONCET MONGE	I-997	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-1453	Défavorable
M. TISSOT	I-1622 rect.	Défavorable
M. BREUILLER	I-568	Défavorable
M. CHAIZE	I-258 rect.	Demande de retrait
Mme MONIER	I-1642 rect. bis	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	I-238 rect.	Avis du Gouvernement
Mme NOËL	I-358 rect. bis	Demande de retrait
M. Jean-Michel ARNAUD	I-623 rect. bis	Demande de retrait
M. CHAIZE	I-151 rect. bis	Demande de retrait

M. RAYNAL	I-1628 rect. sexies	Favorable
M. CHAIZE	I-391 rect.	Avis du Gouvernement
M. Daniel LAURENT	I-84 rect. ter	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	I-329 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme BONFANTI- DOSSAT	I-1215 rect. quater	Avis du Gouvernement
M. MOGA	I-1271 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. CHAIZE	I-69 rect.	Demande de retrait
M. SALMON	I-1089	Demande de retrait
M. RAMBAUD	I-1297	Avis du Gouvernement

Article 5 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	I-7	Défavorable

Article 5 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	I-8	Défavorable

Article additionnel après Article 5 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GILLÉ	I-1126	Défavorable

Article 5 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LOPEZ	I-163	Demande de retrait
M. BURGOA	I-617 rect.	Demande de retrait
M. HENNO	I-1075 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVARY	I-1079 rect.	Demande de retrait
M. MÉDEVIELLE	I-1444 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1507 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1501 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 5 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BRISSON	I-191 rect. quater	Demande de retrait
Mme CONCONNE	I-411 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	I-412 rect.	Demande de retrait

Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DESEYNE	I-341 rect. bis	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-146 rect. bis	Demande de retrait
Mme DUMONT	I-926 rect. bis	Demande de retrait
M. ROUX	I-1425 rect.	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	I-1522	Avis du Gouvernement

M. BREUILLER	I-569	Demande de retrait
Mme BORCHIO FONTIMP	I-260 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RETAILLEAU	I-1161 rect.	Favorable
M. CHAIZE	I-259 rect.	Demande de retrait
Mme SAINT-PÉ	I-1218 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	I-1321 rect.	Demande de retrait
M. DECOOL	I-1434 rect.	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-837 rect.	Défavorable
M. TABAROT	I-947	Demande de retrait
Mme MORIN- DESAILLY	I-756 rect.	Sagesse
Mme PAOLI-GAGIN	I-493 rect.	Demande de retrait

Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Joël BIGOT	I-467	Demande de retrait
Mme BERTHET	I-774 rect.	Demande de retrait
Mme BERTHET	I-775 rect.	Sagesse
M. MENONVILLE	I-1589 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	I-184	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-490 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1037 rect.	Demande de retrait

Mme Nathalie DELATTRE	I-1324 rect.	Demande de retrait
M. SAVARY	I-686 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. SAVARY	I-687 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	I-330 rect.	Demande de retrait
M. CUYPERS	I-618 rect.	Favorable
M. MENONVILLE	I-1509 rect.	Favorable
M. LEVI	I-31 rect.	Favorable
M. ANGLARS	I-164 rect.	Favorable
M. BONHOMME	I-174 rect.	Favorable
M. BONNEAU	I-188 rect.	Favorable
Mme GOSSELIN	I-209 rect.	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-213 rect. bis	Favorable
M. DAUBRESSE	I-251	Favorable
M. KERN	I-300 rect.	Favorable
M. CHASSEING	I-348 rect.	Favorable
M. PLA	I-397 rect. ter	Favorable
Mme MULLER-BRONN	I-413 rect.	Favorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-421 rect.	Favorable
M. CAPUS	I-513 rect.	Favorable
Mme JOSEPH	I-541 rect. bis	Favorable
M. BAZIN	I-661 rect. bis	Favorable
M. LAMÉNIE	I-694	Favorable
M. LONGEOT	I-1016 rect. ter	Favorable
Mme PRÉVILLE	I-1035 rect.	Favorable
M. MEURANT	I-1131	Favorable

M. CANÉVET	I-1138 rect.	Favorable
Mme LE HOUEROU	I-1180 rect. bis	Favorable
M. GENET	I-1266	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1325 rect.	Favorable
Mme GACQUERRE	I-1520	Favorable
M. GREMILLET	I-1533 rect.	Favorable
M. CAPUS	I-514 rect.	Demande de retrait
M. CHEVROLLIER	I-678 rect.	Demande de retrait
M. MOULLER	I-245 rect. ter	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1334 rect.	Demande de retrait
M. COZIC	I-974	Défavorable
Mme LAVARDE	I-2 rect.	Favorable
M. GREMILLET	I-1534 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	I-1535 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-311 rect.	Avis du Gouvernement
Mme GOSSELIN	I-210 rect.	Demande de retrait
M. DAUBRESSE	I-253	Demande de retrait
M. LEVI	I-55 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-176 rect.	Demande de retrait
M. BONNEAU	I-190 rect.	Demande de retrait
M. KERN	I-302 rect.	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-351 rect.	Demande de retrait
M. PLA	I-395 rect. bis	Demande de retrait
Mme MULLER- BRONN	I-435 rect.	Demande de retrait
Mme JOSEPH	I-543 rect. bis	Demande de retrait
M. LAMÉNIE	I-696	Demande de retrait

M. LONGEOT	I-1018 rect. ter	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-1140 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1326 rect.	Demande de retrait
Mme GACQUERRE	I-1445 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1157	Défavorable
M. GREMILLET	I-1536 rect.	Avis du Gouvernement
Mme ESTROSI SASSONE	I-218 rect. bis	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-576	Demande de retrait
M. COZIC	I-1159 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BREUILLER	I-574	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-1675 rect.	Défavorable
Mme CHAIN- LARCHÉ	I-894 rect. bis	Favorable
Mme LIENEMANN	I-1676 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-836	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-572	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-1674 rect.	Avis du Gouvernement
M. RAMBAUD	I-1296	Défavorable
M. GILLÉ	I-953	Sagesse
M. TABAROT	I-1420 rect. bis	Sagesse
Mme GRUNY	I-1012 rect.	Demande de retrait
Mme GRUNY	I-1014 rect.	Sagesse
M. LEVI	I-57 rect.	Favorable
M. BONHOMME	I-175 rect.	Favorable
M. BONNEAU	I-189 rect.	Favorable

Mme GOSSELIN	I-211 rect.	Favorable
M. DAUBRESSE	I-252	Favorable
M. KERN	I-301 rect.	Favorable
M. CHASSEING	I-350 rect.	Favorable
M. PLA	I-396 rect. ter	Favorable
Mme MULLER- BRONN	I-414 rect.	Favorable
Mme JOSEPH	I-542 rect. bis	Favorable
M. LAMÉNIE	I-695	Favorable
M. LONGEOT	I-1017 rect. ter	Favorable
M. CANÉVET	I-1139 rect.	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1422 rect.	Favorable
Mme GACQUERRE	I-1521 rect.	Favorable
Mme LIENEMANN	I-1673 rect.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. IACOVELLI	I-1166 rect. bis	Défavorable
M. FERNIQUE	I-1211	Demande de retrait
M. BELIN	I-987 rect. bis	Sagesse
M. CAPO-CANELLAS	I-1443	Sagesse
M. CANÉVET	I-1410 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	I-354 rect. bis	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1537 rect.	Sagesse

M. CANÉVET	I-319 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1038 rect.	Demande de retrait
Mme GRUNY	I-1060 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-1625 rect.	Demande de retrait
Mme GRUNY	I-1061 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1230 rect.	Demande de retrait
M. Jean-Baptiste BLANC	I-291 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BREUILLER	I-578	Avis du Gouvernement
Mme ESTROSI SASSONE	I-221 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BREUILLER	I-579	Avis du Gouvernement
M. BREUILLER	I-598	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-220 rect. bis	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1144	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1351 rect.	Demande de retrait
M. BOUAD	I-1092	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1145	Demande de retrait
M. SALMON	I-1090	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1146	Demande de retrait
M. BOUAD	I-1093	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1147	Demande de retrait
M. PLA	I-388 rect. ter	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-429 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1506 rect.	Demande de retrait
Mme DESEYNE	I-342 rect. bis	Défavorable
Mme LAVARDE	I-5 rect.	Avis du Gouvernement

Mme BILLON	I-1240 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. CORBISEZ	I-1391 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-1678 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BUIS	I-1653 rect. bis	Défavorable
Mme ARTIGALAS	I-1095 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-1677 rect. bis	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-222 rect. ter	Demande de retrait
M. Jean-Baptiste BLANC	I-296 rect. bis	Demande de retrait
M. REDON- SARRAZY	I-1101 rect.	Sagesse
Mme ARTIGALAS	I-1100 rect.	Défavorable
Mme ARTIGALAS	I-1096 rect.	Sagesse
Mme LIENEMANN	I-1680 rect. bis	Sagesse
Mme LIENEMANN	I-1679 rect. bis	Demande de retrait
M. LOUAULT	I-333 rect. bis	Défavorable
M. PANUNZI	I-283 rect.	Demande de retrait
M. BILHAC	I-1248 rect. bis	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-1201 rect.	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-150 rect. ter	Demande de retrait
M. CAPO-CANELLAS	I-1511 rect.	Demande de retrait

Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Stéphane DEMILLY	I-431 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1382 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-1700 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1562 rect.	Demande de retrait
M. MOGA	I-1612	Demande de retrait
M. CUYPERS	I-670 rect. bis	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1235 rect.	Demande de retrait
M. SEGOUIN	I-1666 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-317 rect.	Demande de retrait
M. DUPLOMB	I-1599 rect.	Demande de retrait
M. DUPLOMB	I-1598 rect.	Demande de retrait
M. CUYPERS	I-671 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1492 rect.	Demande de retrait
M. CUYPERS	I-672 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1493 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1563 rect.	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1564 rect.	Avis du Gouvernement
M. CORBISEZ	I-1379 rect.	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1561 rect.	Avis du Gouvernement
M. CORBISEZ	I-1384 rect.	Avis du Gouvernement

Mme PAOLI-GAGIN	I-494 rect.	Avis du Gouvernement
-----------------	-------------	-----------------------------

Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GILLÉ	I-956	Sagesse
M. TABAROT	I-951	Demande de retrait
M. TABAROT	I-952	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1565 rect.	Demande de retrait
M. TABAROT	I-949	Avis du Gouvernement
M. TABAROT	I-950	Demande de retrait
M. TISSOT	I-470	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1053 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	I-884 rect.	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-594	Défavorable
M. FERNIQUE	I-1202	Défavorable
M. JACQUIN	I-476	Défavorable
M. FÉRAUD	I-474	Défavorable
M. DANTEC	I-653	Défavorable
M. FÉRAUD	I-475	Défavorable
M. GONTARD	I-1279	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1383 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1385 rect.	Demande de retrait
M. BILHAC	I-1369 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1052 rect.	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-1207	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1386 rect.	Demande de retrait

M. BILHAC	I-1370 rect.	Demande de retrait
M. BILHAC	I-1371 rect.	Demande de retrait
Mme BONNEFOY	I-1573 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	I-954	Favorable si rectifié
M. TABAROT	I-1421 rect. bis	Favorable si rectifié
M. JACQUIN	I-479	Avis du Gouvernement
Mme BONNEFOY	I-1572 rect.	Défavorable
Mme DESEYNE	I-340 rect. bis	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-432 rect.	Sagesse
M. CAPO-CANELLAS	I-961 rect. bis	Sagesse
M. DEVINAZ	I-1544 rect.	Sagesse
M. JACQUIN	I-478	Demande de retrait

Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-Michel ARNAUD	I-620 rect.	Demande de retrait
M. PELLEVAL	I-646 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GILLÉ	I-1615 rect.	Sagesse
M. GILLÉ	I-1614 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	I-1613 rect.	Défavorable

Article 8 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHAIZE	I-70 rect.	Avis du Gouvernement
Mme de CIDRAC	I-1552	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELCROS	I-689 rect.	Avis du Gouvernement
M. LOZACH	I-1059 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. CABANEL	I-1347 rect.	Avis du Gouvernement
Mme ESPAGNAC	I-1587	Avis du Gouvernement
Mme PRÉVILLE	I-1044 rect.	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-500 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	I-469	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	I-1555	Demande de retrait
M. TISSOT	I-1647	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	I-1556	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1042 rect.	Demande de retrait

Mme de CIDRAC	I-1551	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1043 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	I-1570 rect.	Demande de retrait
M. GENET	I-738 rect.	Défavorable
M. BASCHER	I-383 rect.	Demande de retrait
M. GUIOL	I-1298 rect.	Défavorable
M. BASCHER	I-382 rect.	Demande de retrait
M. BASCHER	I-381 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-520 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	I-1280	Demande de retrait
M. GOLD	I-1315 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1393 rect.	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	I-1557	Demande de retrait
M. BUIS	I-1659 rect.	Demande de retrait
Mme MALET	I-706 rect.	Avis du Gouvernement
Mme CONCONNE	I-1004 rect.	Avis du Gouvernement
M. MOHAMED SOILIH	I-1574 rect.	Avis du Gouvernement
Mme MALET	I-697 rect.	Avis du Gouvernement
Mme CONCONNE	I-1003 rect.	Avis du Gouvernement
M. KERROUCHE	I-400 rect. bis	Demande de retrait
Mme PANTEL	I-1301 rect.	Demande de retrait
M. MICHAU	I-985 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	I-279	Favorable
M. GOLD	I-885 rect.	Favorable
M. FERNIQUE	I-1203	Défavorable
M. DELCROS	I-61 rect. bis	Sagesse
M. LOZACH	I-1058 rect. bis	Sagesse
M. BOURGI	I-1189 rect. bis	Sagesse
M. CABANEL	I-1346 rect.	Sagesse
Mme ESPAGNAC	I-1586	Sagesse
M. REQUIER	I-1313 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1569 rect.	Demande de retrait
Mme PANTEL	I-1303 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHEVROLLIER	I-677 rect.	Favorable si rectifié
M. LEVI	I-33 rect.	Demande de retrait
M. ANGLARS	I-168 rect. bis	Demande de retrait
M. BRISSON	I-196 rect.	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-346 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	I-419 rect.	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	I-539 rect.	Demande de retrait
M. BAZIN	I-663 rect. bis	Demande de retrait

Mme CHAIN-LARCHÉ	I-896 rect. ter	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1036 rect.	Demande de retrait
M. MEURANT	I-1133	Demande de retrait
Mme LE HOUEROU	I-1182 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-1192 rect.	Demande de retrait
M. GENET	I-1270	Demande de retrait
M. MOGA	I-1274 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1498 rect.	Demande de retrait
M. BUIS	I-1655 rect.	Demande de retrait
M. BABARY	I-277 rect. bis	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-427 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1504 rect.	Demande de retrait
M. DUPLOMB	I-1601 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1650 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-831	Défavorable
M. BOCQUET	I-839	Défavorable
M. BOCQUET	I-838	Défavorable

La réunion est close à 15 h 05.

Lundi 21 novembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023 - Examen des amendements de séance sur la première partie

M. Claude Raynal, président. – Nous reprenons l'examen des amendements de séance sur la première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL (SUITE)

Article 8

L'amendement de coordination I-1730 est adopté.

Après l'article 10 ter

L'amendement rédactionnel I-1715 rectifié est adopté.

Article 10 octies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement I-132, que nous avons adopté le 9 novembre dernier, visait à sécuriser le dispositif d'extension de la procédure d'invalidation du numéro de TVA par l'administration fiscale introduit par l'Assemblée nationale.

La rectification, qui résulte de mes échanges avec l'administration fiscale, vise à garantir un meilleur équilibre entre la sécurisation du dispositif et la lutte contre les schémas complexes de fraude à la TVA. Plutôt que de réserver le dispositif à une présomption de fraude comme le prévoit l'amendement initial, il est proposé de retenir les indices sérieux et concordants, conformément aux termes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Tel est l'objet de l'amendement n° I-132 rectifié.

AVIS RECTIFIÉS

Article additionnel après l'article 7 (suite)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je propose un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} I-150 rectifié *ter* et I-1428 rectifié, qui modifient le début de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements issus de la reconversion des ouvrages olympiques.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements identiques n^{os} I-150 rectifié *ter* et I-1428 rectifié.*

Après l'article 8 (suite)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je propose également un avis de sagesse sur l'amendement n° I-231 rectifié *ter*, qui vise à créer un crédit d'impôt pour la conversion des motorisations de véhicules essence vers l'éthanol.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-231 rectifié ter.

Après l'article 8 ter (suite)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-1190 rectifié *bis*, qui a pour objet de créer, pour l'année 2023, un tarif réduit de l'accise sur les gazoles et les essences consommés par les aides à domicile dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-1190 rectifié bis.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE (SUITE)

Après l'article 9 bis

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-640 rectifié et avis de sagesse sur l'amendement n° I-1030 rectifié *bis*.

Je demande le retrait de l'amendement n° I-338 rectifié, des amendements identiques n° I-353 rectifié *bis* et I-1319 rectifié *bis*, des amendements identiques n° I-560 rectifié et I-1330 rectifié *bis*, des amendements n° I-811 rectifié et I-1239 rectifié *ter*, des amendements identiques n° I-162 rectifié *ter* et I-561 rectifié, des amendements identiques n° I-1084 rectifié et I-1611 rectifié, ainsi que des amendements n° I-360 rectifié *bis*, I-321 rectifié *ter* et I-761 rectifié *bis*.

M. Michel Canévet. – Pourquoi demandez-vous le retrait de tous ces amendements qui concernent les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ? Il faut laisser un peu de liberté aux élus locaux.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec la suppression de la taxe d'habitation, les demandes diffèrent selon les territoires et sont donc parfois contradictoires. L'amendement de M. Bas me paraît être un bon compromis et répondre aux attentes des uns et des autres ; il permettra d'engager la réflexion.

M. Michel Canévet. – Ne pourrions-nous pas considérer que les collectivités locales ont besoin d'un peu plus de liberté pour ce qui concerne la fixation des taux ?

M. Claude Raynal, président. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-640 rectifié. Elle demande le retrait de l'amendement n° I-338 rectifié, des amendements identiques n° I-353 rectifié bis et I-1319 rectifié bis, des amendements identiques n° I-560 rectifié et I-1330 rectifié bis, des amendements n° I-811 rectifié et I-1239 rectifié ter, des amendements

identiques n^{os} I-162 rectifié ter et I-561 rectifié, des amendements identiques n^{os} I-1084 rectifié et I-1611 rectifié, ainsi que des amendements n^{os} I-360 rectifié bis, I-321 rectifié ter et I-761 rectifié bis. Elle s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o I-1030 rectifié bis

Après l'article 11

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je demande le retrait des amendements n^{os} I-605, I-555 et I-556 au profit de l'amendement n^o I-193 rectifié *bis*, sur lequel j'émet un avis de sagesse. Je demande également le retrait de l'amendement n^o I-1416 rectifié.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} I-605, I-555, I-556 et I-1416 rectifié. Elle s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o I-193 rectifié bis.

Article 14 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n^o I-792. Je demande le retrait des amendements n^{os} I-143 rectifié et I-914, au profit de l'amendement n^o I-981. Avis favorable aux sous-amendements n^{os} I-1704 rectifié et I-1729. Demande de retrait des amendements n^{os} I-1114 rectifié *bis*, I-1295, I-1617 rectifié, I-185, I-186, I-62 rectifié *ter*, I-1290 et I-554 au profit de l'amendement n^o I-981.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o I-792. Elle demande le retrait des amendements n^{os} I-143 rectifié, I-914, I-1114 rectifié bis, I-1295, I-1617 rectifié, I-185, I-186, I-62 rectifié ter, I-1290 et I-554. Elle émet un avis favorable aux sous-amendements n^{os} I-1704 rectifié et I-1729.

Article 15

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avis favorable aux amendements n^{os} I-483, I-909 rectifié et I-365 rectifié, sous réserve de les rectifier pour faire porter le plafond mordant des agences de l'eau à hauteur de 2,3 milliards d'euros.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} I-483, I-909 rectifié et I-365 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il en est de même pour les amendements identiques n^{os} I-1141 rectifié et I-654.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-1141 rectifié et I-654, sous réserve de rectification.

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

TABLEAU DES AVIS

Article additionnel après Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	I-150 rect. ter	Sagesse

Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. VERZELEN	I-231 rect. ter	Sagesse

Article additionnel après Article 8 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOURGI	I-1190 rect. ter.	Avis du Gouvernement

Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	I-673 rect.	Sagesse
M. CORBISEZ	I-1252 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme NOËL	I-1070 rect. bis	Défavorable
M. TISSOT	I-462	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-1455 rect.	Demande de retrait

Article 9 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BILLON	I-1236 rect.	Demande de retrait
Mme HAVET	I-1260 rect. bis	Demande de retrait
M. LEVI	I-206 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1387 rect.	Demande de retrait
Mme ARTIGALAS	I-1106	Demande de retrait
M. PELLEVAT	I-647 rect.	Demande de retrait
M. KERROUCHE	I-548	Demande de retrait
Mme NOËL	I-359 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1242 rect. ter	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-808	Demande de retrait
M. BRISSON	I-195 rect. bis	Défavorable
Mme ESPAGNAC	I-1616 rect.	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	I-1105 rect.	Demande de retrait
Mme NOËL	I-1071 rect. ter	Demande de retrait
Mme ESPAGNAC	I-1591 rect.	Demande de retrait
M. BOURGI	I-384 rect. bis	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-557	Demande de retrait
M. SALMON	I-1085 rect. bis	Demande de retrait
Mme ESPAGNAC	I-1609 rect. bis	Demande de retrait
M. SALMON	I-1091	Demande de retrait

Article additionnel après Article 9 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	I-640 rect.	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-338 rect.	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-353 rect. bis	Demande de retrait

M. STANZIONE	I-560 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1330 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-811 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1239 rect. ter	Demande de retrait
M. BAS	I-1030 rect. bis	Sagesse
M. CABANEL	I-162 rect. ter	Demande de retrait
M. MARIE	I-561 rect.	Demande de retrait
M. SALMON	I-1084 rect.	Demande de retrait
Mme ESPAGNAC	I-1611 rect.	Demande de retrait
Mme NOËL	I-360 rect. bis	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-321 rect. ter	Demande de retrait
Mme MORIN-DESAILLY	I-761 rect. bis	Demande de retrait
M. LE GLEUT	I-1246	Avis du Gouvernement
Mme PANTEL	I-886 rect.	Défavorable

Article 9 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LEVI	I-207 rect.	Défavorable
M. CORBISEZ	I-1388 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-823	Demande de retrait
M. SALMON	I-1083	Demande de retrait
M. LEVI	I-208 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1389 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 9 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LIENEMANN	I-1148 rect.	Demande de retrait

Mme PAOLI-GAGIN	I-492 rect.	Demande de retrait
M. SALMON	I-1086 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	I-1286 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1155 rect.	Avis du Gouvernement
M. CHAIZE	I-1259 rect. quater	Demande de retrait
M. CHAIZE	I-1262 rect. quater	Défavorable
M. BREUILLER	I-596 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1151 rect.	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-754 rect. bis	Demande de retrait
M. PELLEVAT	I-648 rect.	Demande de retrait
M. IACOVELLI	I-1164 rect. bis	Demande de retrait
M. IACOVELLI	I-1163 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-805 rect.	Défavorable
M. RAYNAL	I-1630 rect. ter	Favorable
M. RAYNAL	I-1629 rect. octies	Favorable
M. RAYNAL	I-1628 rect. septies	Favorable
Mme de MARCO	I-1460 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-806 rect.	Demande de retrait
M. REDON-SARRAZY	I-1104 rect.	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-872 rect.	Avis du Gouvernement
Mme ESTROSI SASSONE	I-216 rect. bis	Demande de retrait
M. LEVI	I-36 rect.	Favorable
M. ANGLARS	I-167 rect.	Favorable
M. BONHOMME	I-178 rect.	Favorable
M. BRISSON	I-197 rect.	Favorable
M. CHASSEING	I-345 rect.	Favorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-416 rect.	Favorable
M. BAZIN	I-664 rect. bis	Favorable

Mme CHAIN-LARCHÉ	I-899 rect. bis	Favorable
Mme PRÉVILLE	I-1033 rect.	Favorable
M. MEURANT	I-1134	Favorable
Mme LE HOUEROU	I-1183 rect. bis	Favorable
M. KERN	I-1195 rect.	Favorable
M. GENET	I-1268	Favorable
M. MENONVILLE	I-1499 rect.	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-223 rect. bis	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-583	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1681 rect. bis	Demande de retrait
M. PLA	I-1097 rect.	Demande de retrait
M. SAUTAREL	I-377 rect.	Demande de retrait
M. SAUTAREL	I-378 rect.	Demande de retrait
M. SAUTAREL	I-379 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-180	Avis du Gouvernement
M. BAZIN	I-660 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme ESTROSI SASSONE	I-212 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. CHASSEING	I-406 rect.	Avis du Gouvernement
Mme Maryse CARRÈRE	I-418 rect.	Avis du Gouvernement
Mme CHAIN-LARCHÉ	I-897 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. MEURANT	I-1132	Avis du Gouvernement
Mme LE HOUEROU	I-1179 rect.	Avis du Gouvernement
M. KERN	I-1193 rect.	Avis du Gouvernement
M. MENONVILLE	I-1496 rect.	Avis du Gouvernement
M. BREUILLER	I-591	Sagesse
Mme ARTIGALAS	I-1099	Sagesse
Mme LIENEMANN	I-1149	Sagesse
Mme MORIN-DESAILLY	I-757 rect.	Sagesse

M. BRISSON	I-246 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. BRISSON	I-247 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. BRISSON	I-248 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. BRISSON	I-249 rect. ter	Avis du Gouvernement
Mme BLATRIX CONTAT	I-1109 rect.	Demande de retrait
M. POINTEREAU	I-656 rect.	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-600 rect. bis	Demande de retrait
M. DELCROS	I-1687 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LÉTARD	I-1571 rect.	Avis du Gouvernement
Mme ESTROSI SASSONE	I-215 rect. bis	Demande de retrait
M. Jean-Baptiste BLANC	I-1005 rect. bis	Demande de retrait
M. Jean-Baptiste BLANC	I-1011 rect. bis	Sagesse
M. BREUILLER	I-602	Défavorable
M. LEVI	I-34 rect.	Demande de retrait
M. ANGLARS	I-166 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-179 rect.	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-347 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	I-417 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-517 rect.	Demande de retrait
M. BAZIN	I-662 rect. bis	Demande de retrait
Mme CHAIN- LARCHÉ	I-898 rect. bis	Demande de retrait
M. MEURANT	I-1135	Demande de retrait
Mme LE HOUEROU	I-1181 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-1194 rect.	Demande de retrait
M. GENET	I-1269	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1497 rect.	Demande de retrait
M. BONNEAU	I-1694 rect.	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-217 rect. bis	Favorable

M. DELCROS	I-78 rect. ter	Favorable
M. BREUILLER	I-580	Défavorable
Mme ARTIGALAS	I-1094 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-1153 rect.	Défavorable
M. DECOOL	I-702 rect.	Demande de retrait
M. LEVI	I-35 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-177 rect.	Demande de retrait
M. BRISSON	I-198 rect.	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-349 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	I-415 rect.	Demande de retrait
M. BAZIN	I-659 rect. bis	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1034 rect. bis	Demande de retrait
M. MEURANT	I-1136 rect.	Demande de retrait
Mme LE HOUEROU	I-1178 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1495 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-183	Demande de retrait
M. CHAUVET	I-399 rect.	Défavorable
M. SEGOUIN	I-1665 rect. bis	Défavorable
M. REQUIER	I-1323 rect.	Défavorable
Mme BILLON	I-1243 rect. ter	Avis du Gouvernement
Mme VÉRIEN	I-1288 rect. bis	Sagesse
Mme LIENEMANN	I-1682 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 9 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	I-652	Défavorable
M. ANGLARS	I-169 rect. bis	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-352 rect.	Demande de retrait
Mme PANTEL	I-1303 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BILLON	I-1237 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BILLON	I-1238 rect.	Avis du Gouvernement
M. PANUNZI	I-280 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 10 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	I-357 rect.	Demande de retrait

Article 10 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	I-219 rect. bis	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 10 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	I-24 rect.	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1483 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 10 decies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BABARY	I-268 rect. ter	Demande de retrait

Article additionnel après Article 10 octodécies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	I-788	Défavorable
M. BILHAC	I-1250 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESPAGNAC	I-1528 rect.	Défavorable
Mme ESPAGNAC	I-1529 rect.	Défavorable
M. BACCI	I-1123 rect.	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	I-1349 rect.	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	I-1331 rect. bis	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1333 rect.	Défavorable
M. REQUIER	I-1312 rect.	Avis du Gouvernement
M. CHAIZE	I-391 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BREUILLER	I-605	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-555	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-556	Demande de retrait
M. BRISSON	I-193 rect. bis	Sagesse
M. LAFON	I-1416 rect.	Demande de retrait
M. BRISSON	I-192 rect. bis	Demande de retrait
Mme BERTHET	I-778 rect.	Demande de retrait
Mme BERTHET	I-779 rect.	Demande de retrait
Mme BERTHET	I-776 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1352 rect.	Demande de retrait

Mme Nathalie DELATTRE	I-1353 rect.	Demande de retrait
M. SALMON	I-1082	Défavorable
M. PARIGI	I-440 rect. bis	Demande de retrait

Article 11 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	I-1581 rect.	Favorable

Article 11 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1171	Favorable

Article 11 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DELMONT-KOROPOULIS	I-1638 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 11 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	I-540 rect.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 11 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-29 rect.	Sagesse

Article 11 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	I-4 rect.	Favorable
Mme CUKIERMAN	I-812	Favorable

Article additionnel après Article 11 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Patrice JOLY	I-628 rect. ter	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-498 rect. bis	Demande de retrait
M. REQUIER	I-1309 rect. bis	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-499 rect. bis	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1050 rect. bis	Demande de retrait
M. SALMON	I-1088 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	I-1310 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPUS	I-516 rect. bis	Sagesse
Mme VERMEILLET	I-532 rect. bis	Sagesse
M. PIEDNOIR	I-1158 rect.	Sagesse
Mme GRÉAUME	I-1176 rect.	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	I-639 rect. bis	Demande de retrait
M. CABANEL	I-883 rect. bis	Demande de retrait
M. SALMON	I-1081 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1054 rect. bis	Demande de retrait
M. DEVINAZ	I-1548 rect. bis	Demande de retrait
M. SALMON	I-1080 rect.	Demande de retrait
M. MONTAUGÉ	I-730 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-807	Défavorable
M. MÉRILLOU	I-693 rect. ter	Défavorable
M. MOUILLER	I-240 rect. bis	Avis du Gouvernement

M. SAVOLDELLI	I-809	Défavorable
M. REICHARDT	I-1695 rect.	Demande de retrait
M. REICHARDT	I-1697 rect.	Demande de retrait
M. REICHARDT	I-1696 rect.	Demande de retrait
M. KERN	I-304 rect. bis	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	I-1559 rect.	Demande de retrait
M. de NICOLAY	I-1127 rect. bis	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-1209 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-1390 rect. bis	Demande de retrait
M. MIZZON	I-929 rect. bis	Demande de retrait
M. de NICOLAY	I-1129 rect. bis	Demande de retrait
Mme SAINT-PÉ	I-1217 rect. bis	Demande de retrait
M. VANLERENBERGHE	I-1258 rect. bis	Demande de retrait
M. DEVINAZ	I-1545 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-305 rect. bis	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-320 rect. bis	Demande de retrait
M. KERROUCHE	I-400 rect. ter	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-1045 rect. bis	Demande de retrait
M. CADEC	I-65 rect.	Défavorable
Mme ESPAGNAC	I-1607	Défavorable
M. CADEC	I-66 rect.	Défavorable
Mme ARTIGALAS	I-1103 rect. ter	Défavorable
M. BREUILLER	I-584 rect.	Défavorable
M. MÉRILLOU	I-558 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-873 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-799 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	I-955	Défavorable
M. JACQUIN	I-1119 rect. bis	Défavorable
M. BENARROCHE	I-335 rect.	Avis du Gouvernement
M. BENARROCHE	I-336 rect.	Avis du Gouvernement
M. GOLD	I-1400 rect. ter	Avis du Gouvernement

M. BREUILLER	I-565 rect.	Avis du Gouvernement
M. CAPO-CANELLAS	I-958 rect.	Avis du Gouvernement
M. TABAROT	I-715 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-840 rect.	Avis du Gouvernement
M. LE RUDULIER	I-403 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. Philippe DOMINATI	I-927 rect. quinquies	Demande de retrait

Article additionnel après Article 11 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	I-314 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-496 rect.	Demande de retrait
Mme PROCACCIA	I-913 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. THÉOPHILE	I-1432 rect.	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	I-1627 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	I-1364 rect. bis	Demande de retrait
M. BUIS	I-1657 rect.	Demande de retrait

Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-790	Défavorable
M. BREUILLER	I-577	Défavorable
M. LE RUDULIER	I-402 rect. ter	Défavorable
M. KERROUCHE	I-404 rect. quater	Défavorable
Mme GACQUERRE	I-1437 rect. bis	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	I-278 rect. bis	Défavorable
M. SAUTAREL	I-373 rect.	Défavorable
Mme GATEL	I-524 rect.	Défavorable

M. COZIC	I-552	Défavorable
M. VERZELEN	I-918 rect.	Défavorable
M. BAZIN	I-1009 rect. bis	Défavorable
Mme NOËL	I-1072 rect. bis	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-1397 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	I-1487 rect.	Défavorable
M. DELCROS	I-64 rect. ter	Demande de retrait
M. CAPUS	I-519 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-800	Défavorable
M. PARIGI	I-441 rect. bis	Défavorable
M. DARNAUD	I-1197 rect.	Défavorable
M. MARIE	I-1576 rect. bis	Défavorable

Article additionnel après Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme SOLLOGOUB	I-878 rect. bis	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	I-460 rect.	Demande de retrait
M. LOZACH	I-892 rect. bis	Demande de retrait
M. CABANEL	I-1345 rect.	Demande de retrait
M. ROUX	I-1426 rect.	Demande de retrait
Mme ESPAGNAC	I-1585	Demande de retrait
M. MAUREY	I-669 rect. ter	Sagesse
M. Pascal MARTIN	I-242 rect. sexies	Demande de retrait
M. DOSSUS	I-905 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-1357 rect. bis	Demande de retrait
M. VERZELEN	I-228 rect.	Demande de retrait
M. GILLÉ	I-1125	Demande de retrait
M. VERZELEN	I-229 rect.	Demande de retrait

Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELCROS	I-63 rect. bis	Sagesse
M. Jean-Baptiste BLANC	I-294 rect. ter	Sagesse
Mme VERMEILLET	I-536 rect.	Sagesse
M. Jean-Baptiste BLANC	I-295 rect. bis	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-936 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-937 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-Baptiste BLANC	I-297 rect. bis	Demande de retrait
M. CHAIZE	I-1263 rect.	Demande de retrait

Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	I-315 rect.	Défavorable
M. BILHAC	I-1255 rect. bis	Favorable si rectifié
M. DELCROS	I-141	Favorable
M. Cédric VIAL	I-1685	Favorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-1300 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LÉTARD	I-744 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-1299 rect.	Sagesse
Mme GATEL	I-528 rect.	Sagesse

Mme NOËL	I-1073 rect. bis	Sagesse
Mme CUKIERMAN	I-1427	Sagesse
M. MARIE	I-553	Sagesse
Mme VERMEILLET	I-534 rect.	Sagesse
Mme GATEL	I-529 rect.	Demande de retrait
M. MARIE	I-1577 rect. ter	Demande de retrait
M. BREUILLER	I-585	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-1205	Défavorable
Mme NOËL	I-1074 rect. bis	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-795	Défavorable
M. BREUILLER	I-573	Défavorable
Mme BRULIN	I-798	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-924	Défavorable
M. BILHAC	I-1305 rect.	Défavorable
Mme PANTEL	I-1253 rect.	Défavorable
M. PANUNZI	I-307 rect.	Demande de retrait
M. VERZELEN	I-919 rect.	Défavorable
M. BAZIN	I-1010 rect. bis	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-1398 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	I-1488 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Patrice JOLY	I-629 rect. bis	Défavorable
M. DELCROS	I-22	Défavorable
M. Jean-Baptiste BLANC	I-290 rect. bis	Défavorable
M. DECOOL	I-704 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	I-801	Défavorable
M. LEFÈVRE	I-995 rect.	Défavorable

M. BILHAC	I-1367 rect.	Défavorable
M. MARIE	I-1578 rect. bis	Défavorable
M. TISSOT	I-1646	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-535 rect.	Défavorable
M. FERNIQUE	I-1210	Défavorable
M. GILLÉ	I-1540 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-794	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-797	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-537 rect.	Défavorable
M. DOSSUS	I-906	Défavorable
M. LEFÈVRE	I-996 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-802	Défavorable
M. SAUTAREL	I-376 rect.	Défavorable
M. MIZZON	I-720 rect.	Défavorable
M. PELLEVAT	I-645 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. Jean-Baptiste BLANC	I-289 rect. ter	Demande de retrait
M. PARIGI	I-442 rect. bis	Demande de retrait
Mme MONIER	I-1644 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1343	Demande de retrait
M. TISSOT	I-1660 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-796	Défavorable
M. LABBÉ	I-1451	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-803 rect.	Défavorable
M. WATTEBLED	I-708 rect.	Défavorable
M. MICHAU	I-994 rect. bis	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	I-1399 rect. bis	Défavorable
Mme MONIER	I-1643 rect.	Défavorable

Article 14 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1711	Sagesse

Article additionnel après Article 14 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-793	Demande de retrait

Article 14 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-792	Défavorable
M. DELAHAYE	I-143 rect.	Demande de retrait
M. DELCROS	I-914	Demande de retrait
M. RETAILLEAU	I-1704 rect.	Favorable
Mme LAVARDE	I-1729	Favorable
Mme NOËL	I-1114 rect. bis	Demande de retrait
M. RAMBAUD	I-1295	Demande de retrait
M. GENET	I-1617 rect.	Demande de retrait
M. BENARROCHE	I-185	Demande de retrait
M. BENARROCHE	I-186	Demande de retrait
M. DELCROS	I-62 rect. ter	Demande de retrait
M. PATIENT	I-1290	Demande de retrait
Mme CONCONNE	I-554	Demande de retrait

Article additionnel après Article 14 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FICHET	I-390 rect. quater	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1489 rect.	Défavorable
M. GENET	I-1618 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-1450	Défavorable
M. JACQUIN	I-1120 rect.	Défavorable
Mme PANTEL	I-1254 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 15 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GILLÉ	I-1542 rect. bis	Demande de retrait

Article 15 B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	I-3 rect.	Favorable
Mme PRÉVILLE	I-1631 rect.	Favorable

Article additionnel après Article 15 B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAMBAUD	I-1633 rect.	Défavorable
M. DOSSUS	I-900 rect.	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-825 rect.	Avis du Gouvernement

Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DOSSUS	I-904	Demande de retrait
M. GILLÉ	I-483	Favorable si rectifié
M. POINTEREAU	I-909 rect.	Favorable si rectifié
M. ANGLARS	I-719 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-1241 rect. bis	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-1490 rect.	Demande de retrait
M. RAMBAUD	I-1632 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1649 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	I-1705	Favorable
M. MOUILLER	I-915 rect. ter	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-1407 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-854	Défavorable
M. BONHOMME	I-364 rect. bis	Demande de retrait
Mme VARAILLAS	I-923	Demande de retrait
M. DANTEC	I-654	Favorable si rectifié
Mme PRÉVILLE	I-1141 rect.	Favorable si rectifié
Mme MORIN-DESAILLY	I-770 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-841	Défavorable
M. LOZACH	I-1028	Défavorable
Mme HARRIBEY	I-1029	Défavorable
Mme de MARCO	I-1476	Demande de retrait
M. Jean-Michel ARNAUD	I-621 rect.	Favorable
M. REQUIER	I-674 rect.	Favorable
M. Alain MARC	I-741 rect.	Favorable
M. BABARY	I-859 rect.	Favorable
M. LEMOYNE	I-933 rect. bis	Favorable
Mme BLATRIX CONTAT	I-1108	Favorable

M. CANÉVET	I-1411 rect.	Favorable
M. PLA	I-389 rect. ter	Demande de retrait
M. REQUIER	I-675 rect.	Demande de retrait
M. Alain MARC	I-740 rect.	Demande de retrait
M. BABARY	I-860 rect.	Demande de retrait
M. LEMOYNE	I-935 rect. bis	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-1412 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-366 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRÉVILLE	I-1051 rect. bis	Demande de retrait
M. DUPLOMB	I-1606 rect.	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1670 rect.	Avis du Gouvernement
M. CHANTREL	I-1220 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-77 rect.	Demande de retrait
M. LEMOYNE	I-1294 rect.	Demande de retrait
M. LEMOYNE	I-1692 rect. bis	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-224 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-821	Défavorable
M. FÉRAUD	I-481	Défavorable
M. BREUILLER	I-530	Défavorable
M. BREUILLER	I-563	Défavorable
M. FÉRAUD	I-482	Défavorable
M. GONTARD	I-1282	Défavorable
M. GONTARD	I-1278	Défavorable
M. GONTARD	I-1281	Demande de retrait
M. GILLÉ	I-957	Demande de retrait

Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LÉTARD	I-1636 rect.	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-1637 rect.	Sagesse

Article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ASSOULINE	I-1027	Défavorable

Article additionnel après Article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ASSOULINE	I-1026 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	I-1477	Défavorable
M. BOCQUET	I-824 rect.	Demande de retrait
M. DOSSUS	I-903 rect.	Demande de retrait
Mme Laure DARCOS	I-58 rect. ter	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-1478	Défavorable
M. DOSSUS	I-902 rect.	Demande de retrait
M. SOL	I-676 rect. bis	Avis du Gouvernement

Article 23		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1276	Favorable

Article 24 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	I-1583 rect.	Sagesse

Article additionnel après Article 25		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PERRIN	I-41	Demande de retrait

Article 26		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BREUILLER	I-581	Demande de retrait

La réunion est close à 10 heures

Jeudi 24 novembre 2022

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023-Examen des amendements du rapporteur général

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous débutons nos travaux par l'examen de trois amendements portant articles additionnels du rapporteur général.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Article 27 (crédits de la mission)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° II-439 met en œuvre la proposition de redéploiement des effectifs à l'intérieur de l'administration fiscale pour augmenter le nombre des officiers fiscaux judiciaires (OFJ) qui travaillent au sein du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF). Un mouvement de 1,5 million d'euros est donc prévu, sachant que l'objectif est d'atteindre, conformément aux recommandations de la mission relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une hausse de 40 emplois dans ce service, par redéploiement, sur les cinq prochaines années.

L'amendement n° II-439 est adopté.

Article 30 (objectifs et indicateurs de performance)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans le cadre de la même mission d'information, nous avons évoqué la question des différents procédés pour mieux contrôler et identifier les fraudeurs, notamment avec le recours à de nouveaux procédés. L'amendement n° II-437 crée un indicateur supplémentaire afin de mesurer l'efficacité des contrôles ciblés, notamment par l'intelligence artificielle et le *datamining*.

L'amendement n° II-437 est adopté.

Après l'article 43

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° II-438 a pour effet de réduire le nombre de membres de la commission des infractions fiscales (CIF) de 28 à 16, au regard de sa baisse d'activité.

L'amendement n° II-438 est adopté.

- Présidence de M. Claude Raynal, président –

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023 - Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre et seconde délibération sur l'article liminaire et les articles 3 octodécies E, 3 novodécies A, 4 duodécies

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons dans un premier temps un amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre. Puis le rapporteur général nous présentera une proposition de seconde délibération sur trois autres articles, les articles 3 octodécies E, 3 novodécies A, 4 duodécies.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Tout d'abord, je tiens à vous préciser que nous avons reçu l'amendement à l'article d'équilibre à 14 h 45. Il posait question et nous avons donc tenté d'obtenir des explications auprès de deux interlocuteurs, ce qui n'a pas été aisé.

Il ressort que nous avons dégradé le solde au cours de nos débats et qu'à la suite d'une estimation des coûts, nous avons identifié quelques amendements qui créent notamment ces pertes de recettes.

Nous pourrions discuter encore un certain temps sur les éléments qui nous ont été communiqués par le Gouvernement. À titre d'exemple, nous avons contesté le chiffrage du Gouvernement sur le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qu'il estimait initialement à 500 millions d'euros. Au cours de nos échanges, le Gouvernement est revenu vers nous en confirmant un coût de 250 millions d'euros, qui a toujours été l'estimation du Sénat. Certains éléments sont encore contestables.

Nous allons donc vous proposer une seconde délibération sur trois amendements, dont l'étendue des coûts n'avait pas nécessairement pu ressortir de nos débats en séance, du

moins pour deux des trois amendements. Cette nouvelle délibération nous permettra de nous prononcer en toute connaissance de cause afin que le solde reflète sincèrement les intentions sur la première partie.

Dans un premier temps, nous allons voter sur l'amendement I-1743 du Gouvernement à l'article d'équilibre, lequel article va être de nouveau rectifié avec les amendements portés en seconde délibération. Dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, le solde budgétaire de l'État était de - 162,092 milliards d'euros. Dans celui qui résulte de l'examen en première lecture au Sénat, il est de -162,024 milliards d'euros. Cet amendement ne tirant pas les conséquences de la seconde délibération, je donne un avis de sagesse.

Voici maintenant les trois amendements que je vous propose.

Le premier vise à supprimer l'article 3 *octodecies* E du présent projet de loi de finances, issu de l'adoption de l'amendement I-309 de notre collègue Michel Canévet. C'est article additionnel qui conduit à supprimer totalement le régime fiscal de l'assurance vie et non, comme souhaité par les auteurs, la seule dépense fiscale attachée aux produits de plus de huit ans. Son coût pour les finances publiques s'élève de fait au minimum à plusieurs centaines de millions d'euros.

Le deuxième vise à supprimer l'article 3 *novodecies* A du présent projet de loi de finances, issu de l'adoption de l'amendement I-1244 de notre collègue André Reichardt. Cet article additionnel conduit à rehausser de 50 % le montant des abattements en ligne directe pour l'application des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), ainsi qu'à réduire le délai de reprise fiscale entre deux donations. Son coût pour les finances publiques s'élèverait à environ deux milliards d'euros.

Le troisième vise à supprimer le dispositif introduit par le sous-amendement I-1727 de notre collègue Christine Lavarde tendant à traiter différemment les producteurs n'ayant jamais bénéficié de soutiens publics, et qui présenterait un coût pour les finances publiques d'environ 6 milliards d'euros d'après le Gouvernement.

Nous contestons vigoureusement cette estimation mais prenons acte de l'effet qu'elle emporte sur le solde budgétaire de l'État tel qu'estimé par le Gouvernement. Dans l'attente de la discussion en commission mixte paritaire avec nos collègues de l'Assemblée nationale, nous proposons de supprimer la mesure introduite en première délibération.

Un dispositif remplissant les objectifs poursuivis par le sous-amendement de Mme Lavarde pourra être trouvé dans ce cadre en s'appuyant sur des chiffrages plus crédibles que ceux actuellement retenus par le Gouvernement, d'autant plus qu'en séance aucun chiffrage de ce montant n'avait été avancé.

M. Claude Raynal, président. – La reprise de la séance étant à 17 heures, cela nous laisse un peu de temps pour exposer vos positions sur ces amendements.

M. Michel Canévet. – Je ne vais pas m'opposer à la suppression de l'amendement que j'avais déposé mais je souhaiterais comprendre en quoi la suppression d'une niche fiscale qui coûte 1,3 milliard d'euros dégrade le solde budgétaire de l'État.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement I-309 est mal calibré dès lors qu'il supprime toute la fiscalité de l'assurance vie dans son dispositif, alors

qu'il me semble que ton intention était de cibler uniquement la fiscalité de l'assurance-vie au-delà de huit ans.

Nous avons identifié les amendements qui tendent à peser massivement sur le solde budgétaire de l'État. Ces trois amendements qui font l'objet d'une seconde délibération, pris dans leur ensemble, grèvent le budget de l'État à hauteur de presque 10 milliards d'euros.

Mme Christine Lavarde. – Le Gouvernement nous a expliqué que son amendement I-1706 permettrait d'augmenter les recettes de la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité de 7 à 11 milliards d'euros.

Le niveau plafond qui permettait de dégager 7 milliards était de 180 euros par mégawattheure pour toutes les filières.

L'amendement abaisse le plafond selon les filières, avec 100 euros du mégawattheure pour la filière hydraulique ou encore 60 euros du mégawattheure pour la filière de l'incinération des déchets.

L'amendement du Sénat réhausse les plafonds, sans toutefois atteindre les plafonds prévus lorsque le rendement n'était que de 7 milliards.

Par conséquent, je ne comprends pas comment nous pouvons faire chuter le rendement de 11 à 5 milliards d'euros en ayant des niveaux de prix qui restent inférieurs à la version initiale du texte.

Nous aurons sur ce dispositif une autre version dans le texte de l'Assemblée nationale, sur laquelle nous n'aurons malheureusement pas la possibilité de nous exprimer.

Je tiens toutefois à attirer votre attention sur le fait que nous examinerons la semaine prochaine un article technique similaire, l'article 42 *ter* relatif au bouclier tarifaire électricité et gaz ainsi que l'amortisseur électricité, sur lequel le Gouvernement a prévu de déposer un amendement avec des modifications substantielles. Il faudrait que nous le demandions collectivement assez en amont pour avoir le temps de l'examiner correctement.

À défaut, nous allons nous retrouver dans la même situation que pour l'amendement I-1706. Au regard des délais, il a été quasiment impossible de calibrer quoi que ce soit. Je suis donc tout à fait favorable à une seconde délibération sur mon sous-amendement I-1727.

Sur des sujets aussi techniques, nous ne pouvons pas avoir de nouveaux éléments toujours à la dernière minute.

M. Claude Raynal, président. – En effet, tous ces amendements techniques sont lourds à traiter et il devient impossible de les examiner toujours en dernière minute.

M. Éric Bocquet. – Je tiens à souligner l'imprécision des trois amendements qui nous sont présentés, avec des éléments de chiffrage assez vagues. Malgré la précipitation, qui est compréhensible, la méthode est critiquable.

Je me demande dès lors pourquoi il n'y aurait pas de sous-amendement de la commission des finances sur ces sujets.

M. Claude Raynal, président. – Il est toujours possible de proposer des sous-amendements, mais encore faut-il que la commission y soit favorable.

M. Roger Karoutchi. – Sur l'amendement I-1244 de M. Reichardt, il était question initialement de 3 milliards d'euros puis de 1,4 milliard. 2 milliards sont désormais évoqués. Tout cela est au doigt mouillé, avec une unité qui est désormais le milliard.

Sur le sous-amendement I-1727 de Mme Lavarde, nous ignorons le coût réel de ce qui est avancé par le Gouvernement.

La suppression de ces amendements abonde dans le sens de ce qui est chiffré par le Gouvernement. Ce qui est problématique, c'est que nous ne savons pas ce qu'il fera à l'Assemblée nationale avec l'article 49 alinéa 3 de la Constitution en nouvelle lecture. Il se peut que nos suppressions soient inutiles si le Gouvernement ne nous apporte pas de garanties pour la suite.

M. Emmanuel Capus. – Je voudrais savoir à combien est chiffrée l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Je pensais qu'il y aurait une seconde délibération sur le sujet.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cette disposition représente 800 millions d'euros. Nous ne pouvons pas effectuer une seconde délibération sur tous les amendements. Cela aurait pour conséquence de rallonger les débats et cela n'est pas l'objectif.

Par rapport aux remarques sur le chiffrage des amendements présentés, je tiens à souligner de nouveau deux problèmes majeurs.

Le premier tient au fait que le Gouvernement nous a communiqué son amendement à l'article d'équilibre, qui tire les conséquences de nos votes, après l'heure d'ouverture de la réunion de commission.

Le second élément repose sur les désaccords de chiffrage, comme le démontre l'exemple de la rente infra-marginale ou le FCTVA.

Je souscris à vos observations sur nos conditions de travail dégradées. Comme l'a souligné Mme Lavarde, cette situation est susceptible de se répéter au moment du débat sur l'amortisseur électricité. Pour l'exécution de ces mesures, je proposerai, avec le président de la commission des finances, d'utiliser chaque trimestre notre droit de suivi, éventuellement de consultation sur pièces.

À cette heure, il est difficile d'avoir des garanties du Gouvernement sur ce qu'il fera par la suite. Nous devons malgré tout demander des garde-fous au regard des montants. Et rester vigilant, des erreurs se glissent aussi à l'article d'équilibre.

M. Claude Raynal, président. – Sur l'amendement I-1743 du Gouvernement, l'avis de sagesse a un intérêt relatif dans la mesure où un nouvel amendement à l'article d'équilibre viendra tenir compte de nos amendements présentés en seconde délibération.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement I-1743 du Gouvernement à l'article d'équilibre.

La commission adopte les trois amendements présentés par le rapporteur général visant à supprimer, en seconde délibération, les articles 3 octodécies E, 3 novodécies A et l'alinéa 58 de l'article 4 duovicies et demandera une seconde délibération sur l'article liminaire et l'article d'équilibre.

La réunion est close à 16 h 55.

Vendredi 2 décembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Écologie, développement et mobilités durables » (et articles 42 bis à 42 quater), compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des amendements de séance

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons par deux amendements de MM. Maurey et Sautarel, rapporteurs spéciaux de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ».

MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES » (ET ARTICLES 42 BIS À 42 QUATER)

Article 27 (crédits de la mission)

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-1260 prévoit un ajout de crédits de 150 millions d'euros sur les infrastructures ferroviaires pour la régénération des lignes. Cet amendement est similaire à un autre déposé par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, avec des prélèvements de crédits au sein de la mission en accord avec notre collègue Christine Lavarde.

L'amendement n° II-1261 donne suite, comme l'an dernier, aux besoins de l'Autorité de régulation des transports (ART), en abondant les crédits de 4,6 millions d'euros. Un amendement similaire a également été déposé par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avis favorable.

M. Claude Raynal, président. – *Quid des gages ?*

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Concernant l'amendement II-1260, le gage ne pose aucune difficulté. Pour l'autre amendement, qui concerne le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », c'est un vrai sujet. Beaucoup de crédits étant engagés dans ce programme, l'enveloppe est plus contrainte.

Les amendements n^{os} II-1260 et II-1261 sont adoptés.

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons avec l’amendement de Christine Lavarde.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L’amendement n° II-1262 concerne les effectifs des parcs naturels régionaux (PNR) qui, comme tout le monde, subissent l’augmentation du point d’indice. Plusieurs amendements étant clairement surcalibrés, il me semble plus judicieux de déposer un amendement répondant à la demande et couvrant l’augmentation du point d’indice des parcs, estimée à 2,2 millions d’euros. Nous prélevons cette somme sur le programme 380 « Fonds d’accélération de la transition écologique dans les territoires », ce qui ne pose aucune difficulté dans la mesure où ces crédits sont prévus pour les régions.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous devons être vigilants sur la question des revalorisations indiciaires et de traitement. Si l’on veut éviter l’engrenage, il faut veiller à avoir la même attitude avec tous les personnels. Ces sujets touchent tous les opérateurs, les collectivités et les chambres consulaires.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Le ministère nous a indiqué n’avoir rien fait pour financer l’augmentation du point d’indice. En regardant dans le détail, on observe cependant une hausse de 5 millions d’euros de la subvention à l’Office français de la biodiversité (OFB), afin, précisément, de financer l’augmentation du point d’indice. Or, les agents des parcs appartiennent à la même structure de population que ceux de l’OFB ; ils sont financés par des ressources publiques déjà assez contraintes. Je demanderai donc le retrait des autres amendements au profit de cet amendement n° II-1262, qui correspond mieux à la demande.

M. Michel Canévet. – Les parcs régionaux sont financés non pas par l’État, mais uniquement par les collectivités.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – La subvention de l’État est certes moindre que la contribution des collectivités locales. Je veux bien retirer cet amendement, mais on risque de s’en tenir à cette hausse de 5 millions d’euros de la subvention à l’OFB.

M. Claude Raynal, président. – Je comprends bien l’esprit de cet amendement.

L’amendement n° II-1262 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L’amendement n° II-1139 du Gouvernement abonde les crédits de la mission de 6 milliards d’euros. Sur le fond, il n’y a pas de problème, ces crédits viennent financer les dispositifs du bouclier et de l’amortisseur en élargissant le périmètre des entités qui peuvent en bénéficier, notamment tous les établissements médico-sociaux oubliés dans la version initiale.

Sur la forme, en revanche, je vois un vrai problème. Le Gouvernement ajoute des crédits pour la cogénération alors que j’avais précisément déposé un amendement visant à réduire cette action, dans la mesure où la prévision de la maquette budgétaire ne correspondait plus à la réévaluation établie par la délibération de la Commission de régulation de l’énergie (CRE) publiée début novembre. En réalité, le Gouvernement avait sous-évalué son besoin de

crédits pour verser en janvier 2023 les dernières compensations pour charges de service public de l'énergie qu'il doit au titre de l'échéancier 2022.

En conséquence, je vous propose de retirer l'amendement n° II-11 que je vous avais proposé prévoyant de retirer 250 millions d'euros à l'action de cogénération, qui se trouverait « écrasé » par l'amendement du Gouvernement. Et, tout en demandant un avis de sagesse pour l'amendement n° II-1139, je propose d'en dénoncer clairement la forme. Le Gouvernement aurait pu être plus explicite dans ses intentions et signaler notamment qu'il prévoyait d'abonder l'action n° 17, « Financement des dispositifs de soutien aux consommateurs » et non pas le soutien à la cogénération.

M. Claude Raynal, président. – Le Gouvernement ne sait pas quel va être le coût final de l'ensemble de ces mesures ; cela peut être un peu moins ou beaucoup plus, on sent un flottement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Si j'ai bien compris, le rapporteur spécial émet un avis favorable tout en interrogeant le Gouvernement...

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je propose un avis de sagesse. Et je vais critiquer la forme, dans la mesure où l'objet de l'amendement du Gouvernement semble être en décalage avec la délibération de la CRE.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – C'est un avis de sagesse avec des réserves, mais souhaitez-vous que l'on vote favorablement ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – De toute façon, le Gouvernement fera revenir cet abondement de crédits au travers de l'article 49-3 de la Constitution.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Quand on expose beaucoup de réserves, les groupes ont ensuite tendance, en séance publique, à ne pas voter.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – J'émet un avis de sagesse. Il faudra demander au Gouvernement comment il compte financer ces 6 milliards d'euros. Aurons-nous droit encore à un article liminaire modifié en remettant 6 milliards d'euros sur la rente inframarginale ? C'est le principe des vases communicants : quand l'un coûte cher, l'autre rapporte.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Certes, il y a beaucoup d'incertitudes concernant le dispositif, mais la manière dont cet amendement nous est parvenu n'est pas satisfaisante. Il a été déposé mercredi *en catimini*, personne n'avait d'information précise quant à son contenu. Il est regrettable de proposer un amendement avec 6 milliards d'euros de crédits sans aucune explication, une semaine après avoir chiffré de façon plus que contestable un sous-amendement du Sénat pour ce même montant. On ne plaisante pas avec des sujets comme cela. Derrière l'incertitude, je sens beaucoup d'improvisation. Des éléments d'information auraient dû nous parvenir beaucoup plus tôt, ne serait-ce que pour nous aider dans la compréhension des dispositifs.

M. Claude Raynal, président. – Lundi dernier, nous avons pris l'initiative d'envoyer un courrier au ministre afin d'obtenir l'information pour le mardi, dernier délai ; la réponse ne nous est parvenue que mercredi. Tout cela n'est pas géré comme il convient. J'ai

également trouvé extraordinaire que l'on nous adresse le document de communication sur le fonds vert avant même que le texte ne soit voté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Le Gouvernement vient également de nous adresser la note du 27 octobre dernier, que nous avons réclamée tous les jours jusqu'au 16 novembre.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Allons-nous clairement expliquer que l'amendement du Gouvernement dégrade le solde ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Oui.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je n'aimerais pas entendre que, au bout du compte, la lecture au Sénat a dégradé le solde.

M. Claude Raynal, président. – Bien sûr.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-1139.

L'amendement n° II-11 est retiré.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Avis favorable à l'amendement du Gouvernement n° II-1138.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-1138.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-134.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-487 prévoit un abondement de crédits de 6,85 milliards d'euros. Cet amendement a suscité des discussions nourries à l'Assemblée nationale. Avec une telle somme, on peut tout arrêter.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Il conviendra de sensibiliser la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-487.

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

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	II-1139	Sagesse
Le Gouvernement	II-1138	Favorable
M. Philippe DOMINATI	II-1134	Demande de retrait
M. BREUILLER	II-487	Demande de retrait
M. JACQUIN	II-1029 rect.	Demande de retrait

M. LAHELLEC	II-1071	Demande de retrait
M. GAY	II-1096 rect.	Demande de retrait
M. JACQUIN	II-1030	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1119 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. MONTAUGÉ	II-1024 rect.	Demande de retrait
M. DANTEC	II-975 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	II-1091 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	II-1031	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-804 rect.	Défavorable
M. GOLD	II-895 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. SALMON	II-983 rect.	Demande de retrait
Mme VARAILLAS	II-1076	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	II-603 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. GOLD	II-897 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. DANTEC	II-970 rect.	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	II-1025 rect.	Demande de retrait
M. GAY	II-1097 rect.	Défavorable
M. GAY	II-1098 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	II-894 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. LAHELLEC	II-1073	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1118 rect.	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1124 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	II-907 rect.	Défavorable
M. REQUIER	II-1010 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	II-793	Demande de retrait
M. DANTEC	II-998	Demande de retrait
M. DEVINAZ	II-1020	Demande de retrait
M. JACQUIN	II-1032	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1117 rect.	Avis du Gouvernement
M. CALVET	II-305	Demande de retrait
M. SALMON	II-982	Demande de retrait

Mme PANTEL	II-868 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	II-1012	Demande de retrait
M. TABAROT	II-334	Favorable
M. GOLD	II-903 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	II-978 rect.	Demande de retrait
M. CORBISEZ	II-1003 rect.	Demande de retrait
M. JACQUIN	II-1034	Avis du Gouvernement
M. FERNIQUE	II-1125 rect.	Avis du Gouvernement
M. LAHELLEC	II-1074	Demande de retrait
M. GREMILLET	II-354	Demande de retrait
M. MONTAUGÉ	II-1023	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-345	Demande de retrait
M. BELIN	II-387 rect.	Demande de retrait
M. CHAIZE	II-501 rect.	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-796	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	II-798	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	II-1026	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	II-355	Favorable
Mme LOISIER	II-759 rect.	Favorable
Mme VARAILLAS	II-1068	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	II-1022	Demande de retrait
M. JACQUIN	II-1033	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1120 rect.	Demande de retrait
Mme Gisèle JOURDA	II-157 rect.	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-346	Demande de retrait
M. CANÉVET	II-924	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-992	Défavorable
Mme PERROT	II-116 rect.	Avis du Gouvernement
M. CORBISEZ	II-893 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	II-797	Demande de retrait
Mme GRUNY	II-622 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait

M. BABARY	II-146 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. GAY	II-1103	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	II-352	Demande de retrait
M. GREMILLET	II-353	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	II-1013 rect.	Demande de retrait
Mme VARAILLAS	II-1072	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1121 rect.	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	II-219 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. BOURGI	II-257 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	II-869 rect.	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1126 rect.	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-348	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	II-795	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-347	Demande de retrait
M. de NICOLAY	II-863 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. Pascal MARTIN	II-996 rect.	Favorable
M. FERNIQUE	II-1122	Demande de retrait
Mme VAN HEGHE	II-1028	Avis du Gouvernement
Mme CONCONNE	II-801	Avis du Gouvernement
M. MARCHAND	II-1113	Demande de retrait
M. DANTEC	II-972	Demande de retrait
M. DANTEC	II-973	Demande de retrait
M. DANTEC	II-997	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	II-799	Demande de retrait
M. BOURGI	II-258 rect.	Demande de retrait
Mme FÉRAT	II-615 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	II-906 rect.	Demande de retrait
Mme JOSEPH	II-755 rect. <i>septies</i>	Demande de retrait
M. Jean-Michel ARNAUD	II-766 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	II-794	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1127 rect.	Demande de retrait

M. TABAROT	II-333	Favorable
M. Patrice JOLY	II-960	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1123	Demande de retrait
M. GOLD	II-896 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	II-977 rect.	Demande de retrait
Mme MONIER	II-1100 rect.	Demande de retrait
M. TABAROT	II-332	Avis du Gouvernement
M. GOLD	II-904 rect.	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-991	Demande de retrait
Mme Martine FILLEUL	II-1021	Avis du Gouvernement
Mme VARAILLAS	II-1070	Demande de retrait
Mme NOËL	II-785 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	II-765 rect.	Demande de retrait
M. GOLD	II-905 rect.	Demande de retrait
M. MARIE	II-1115	Demande de retrait
M. DANTEC	II-974	Défavorable
M. GILLÉ	II-791	Défavorable
M. GILLÉ	II-792	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	II-800	Demande de retrait
Mme CONCONNE	II-802	Avis du Gouvernement
M. Pascal MARTIN	II-995	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	II-994	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	II-865 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme BORCHIO FONTIMP	II-45 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	II-867 rect.	Défavorable
Mme VARAILLAS	II-1069	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	II-959	Demande de retrait
M. BONHOMME	II-323 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
M. LOZACH	II-813 rect.	Demande de retrait
M. ROUX	II-1056 rect.	Demande de retrait
M. SOMON	II-1112 rect.	Avis du Gouvernement

M. DOSSUS	II-1101	Défavorable
M. DOSSUS	II-525 rect.	Défavorable
M. CADEC	II-103 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. BONHOMME	II-322 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
M. CANÉVET	II-925	Demande de retrait
M. FERNIQUE	II-1128 rect.	Demande de retrait
M. DANTEC	II-971	Défavorable
Mme ESPAGNAC	II-1099	Demande de retrait
Mme ESPAGNAC	II-1102	Demande de retrait
Mme ESPAGNAC	II-1111	Demande de retrait
Mme ESPAGNAC	II-1116	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	II-993	Demande de retrait
M. CANÉVET	II-926 rect.	Demande de retrait

Après l'article 42 bis

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

Article additionnel après Article 42 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RICHARD	II-279	Avis du Gouvernement
Mme NOËL	II-83 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	II-480 rect.	Demande de retrait
M. JACQUIN	II-1018	Demande de retrait

Article 42 ter

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'article 42 *ter* qui pèse à lui seul plus de 50 milliards d'euros de crédits a été partiellement réécrit, notamment le dispositif d'amortisseur électricité par le biais de l'amendement du Gouvernement n° II-1137. À ce stade, nous avons beaucoup de questions ; elles seront posées lors de la discussion sur cet article.

Tous les dispositifs d'application relèvent de la voie réglementaire. On donne ainsi un blanc-seing au Gouvernement, qui aura ensuite la main pour définir tous les paramètres, notamment les seuils minimaux et maximaux pour l'application de l'amortisseur ou encore les entités éligibles.

M. Claude Raynal, président. – Manquons-nous encore d'éléments ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Certains éléments ont paru dans la presse, mais nulle prise de parole officielle du Gouvernement qui permettrait de rassurer les uns et les autres. Certains paramètres peuvent être fixés par décret, voire modulés suivant les consommateurs. Il serait bon que l'on sache si cette modulation va être mise en place, de manière à ne pas revivre la situation de la contribution sur la rente inframarginale ; le fossé était alors important entre le texte déposé, l'interprétation que pouvait en faire le grand public et l'idée qu'en avait le Gouvernement. Quand les choses ont été plus explicites, la profession a exprimé de fortes craintes sur la soutenabilité dans la durée.

Je propose donc un avis de sagesse sur l'amendement n° II-1137. Les dispositifs prévus par cet article 42 *ter* couvrent presque tout le monde en gaz comme en électricité ; seules les entreprises de plus de 250 salariés bénéficient de l'aide au guichet dont l'enveloppe de crédits est inscrite sur la mission « Économie », une enveloppe réévaluée de 4 milliards d'euros dans le cadre du présent PLF.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-1137.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-350 devrait obtenir une réponse du Gouvernement. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-350.

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

Article 42 <i>ter</i>		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	II-1137	Sagesse
M. GREMILLET	II-350	Demande de retrait

Après l'article 42 *ter*

La commission a donné l'avis suivant sur l'amendement dont elle est saisie, qui est retracé dans le tableau ci-après :

Article additionnel après Article 42 <i>ter</i>		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	II-351	Demande de retrait

Après l'article 42 quater

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

Article additionnel après Article 42 <i>quater</i>		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	II-304	Demande de retrait
M. MARCHAND	II-1114 rect.	Demande de retrait
M. CHEVROLLIER	II-72	Demande de retrait
M. CHAUVET	II-379	Demande de retrait
M. GILLÉ	II-803	Défavorable

COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE »

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

État D		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BERTHET	II-42 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. CORBISEZ	II-1110 rect.	Demande de retrait

La réunion est close à 9 h 45.

Mercredi 7 décembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Mission d’information "flash" sur le champ et la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations - Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin M. le rapporteur général Jean-François Husson et M. le rapporteur spécial Éric Jeansannetas, co-rapporteurs de la mission d’information « flash » créée par notre commission sur le champ et la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cette mission nous a été confiée après que la pétition de la Fédération nationale des chasseurs (FNC) mettant en cause les avantages fiscaux pour les dons aux associations lorsque celles-ci commettent des actes délictueux a recueilli 100 000 signatures. Nous avons découvert, avec Éric Jeansannetas, que, comme souvent, des dispositifs législatifs existaient déjà, mais qu’ils n’étaient pas utilisés.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». – Le 15 février 2022, Willy Schraen, président de la Fédération nationale des chasseurs, a en effet déposé sur la plateforme dédiée du Sénat une pétition qui vise à « la fin de la réduction fiscale pour les dons aux associations qui utilisent des moyens illégaux contre des activités légales ».

À la fin du mois de juin 2022, la pétition a dépassé le seuil des 100 000 signatures. La Conférence des présidents a décidé d’y donner suite en la renvoyant à la commission des finances. Par la suite, notre commission a fait le choix de mettre en place une mission d’information « flash » sur le champ et la mise en œuvre effective des mécanismes de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations.

Le rapporteur général et moi-même, en ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », avons mené onze auditions entre les mois de juillet et octobre. Nous avons entendu des représentants des chasseurs, du monde agricole, ainsi que des représentants des associations et les administrations concernées.

Nous avons souhaité, dans le cadre de ces travaux, faire le bilan des dispositifs existants et formuler des recommandations sur la mise en œuvre des mécanismes de suspension des avantages fiscaux pour les associations.

La réduction d’impôt sur le revenu pour les dons aux associations d’intérêt général, codifiée à l’article 200 du code général des impôts (CGI), est une dépense fiscale ancienne ; elle date, pour être précis, des débuts de la IV^e République. Elle a vocation à encourager les contribuables à s’impliquer dans le développement du tissu associatif, qui est l’une des pierres angulaires de la société civile. À cet égard, cette réduction d’impôt fait figure de symbole, et le monde associatif a souvent rappelé lors des auditions son attachement au régime du mécénat.

D’ailleurs, d’autres réductions fiscales ont été mises en place sur ce modèle ; je pense au régime du mécénat applicable pour les entreprises, et à la réduction d’impôt sur la fortune immobilière pour les dons.

Aujourd’hui, la réduction fiscale pour les dons constitue le principal soutien public en faveur des associations. En 2021, on estime à 4,8 millions le nombre de foyers fiscaux donateurs, pour un montant de 2,8 milliards d’euros. Le montant total de la réduction fiscale prévue à l’article 200 du CGI est de 1,6 milliard d’euros.

Cette réduction fiscale repose sur une double relation de confiance. D’un côté, les associations n’ont pas à se prévaloir d’une autorisation préalable pour émettre des reçus fiscaux ouvrant droit à la réduction d’impôt pour les dons. De l’autre, les contribuables doivent pouvoir donner aux causes qui leur tiennent à cœur en ayant la garantie suffisante que les activités menées par les associations respectent la loi.

C’est pour cette raison qu’il n’est pas acceptable que des associations qui commettent des infractions puissent bénéficier indirectement d’un soutien public grâce à cette réduction d’impôt. L’ensemble des personnes auditionnées ont d’ailleurs réaffirmé ce principe. Nous avons notamment reçu des témoignages de violences et de dégradations commises envers des chasseurs et des agriculteurs. Leurs représentants ont exprimé leur inquiétude légitime face à de tels actes et craignent que des associations qui commettent ou

soutiennent ces actes puissent parallèlement bénéficier de la réduction d'impôt pour les dons. Tel est d'ailleurs l'objet de la pétition qui a mené à la création de cette mission d'information.

Bien entendu, la mission n'a pas vocation à porter des accusations sur certaines associations en particulier ni la compétence de mener une enquête sur celles qui commettraient des infractions. En revanche, nous nous sommes attachés à vérifier que les mécanismes de suspension du régime du mécénat qui existent aujourd'hui répondent aux enjeux que je vais présenter brièvement.

Tout d'abord, la Cour des comptes a la possibilité de contrôler la conformité des dépenses à l'appel à la générosité publique, et le ministre chargé des comptes publics peut, à la suite d'une déclaration de non-conformité de la Cour, décider de suspendre les avantages fiscaux de l'association.

Ce contrôle porte sur des associations qui présentent des enjeux financiers importants et qui montrent des signes de difficultés de gestion. Ce sont des cas qui ne correspondent pas exactement à ceux de l'objet de la pétition, qui visent les associations qui pourraient mener ou soutenir la réalisation d'infractions de droit commun. Nous nous sommes donc davantage concentrés sur les autres mécanismes de contrôle.

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 de l'article 18 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, l'administration fiscale peut contrôler sur place que les associations qui émettent des reçus fiscaux respectent les conditions prévues par la loi. Ce dispositif étant entré en vigueur il y a moins d'un an, le retour d'expérience de son application n'est pas encore possible. Toutefois, nous en avons étudié la portée.

Enfin, depuis 2009, le paragraphe II de l'article 1378 *octies* du CGI prévoit un mécanisme de suspension automatique de la réduction d'impôt pour les dons aux associations pour celles qui ont été définitivement condamnées au pénal pour certaines infractions – l'abus de confiance, l'escroquerie, les actes de terrorisme, le blanchiment d'argent, le recel, l'usage de menace ou de violence à l'égard d'un agent public et l'atteinte à la vie d'autrui par la diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle.

Le rapporteur général va maintenant détailler la mise en application concrète de ces mécanismes et présenter nos recommandations qui découlent de nos constats.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – S'agissant, tout d'abord, du contrôle opéré en vertu de l'article 18 de la loi précitée, nous avons constaté qu'il subsistait une ambiguïté : l'administration fiscale se borne-t-elle à effectuer un contrôle formel de l'objet de l'association avec l'une des catégories mentionnées à l'article 200 du CGI, ou mène-t-elle un contrôle approfondi des moyens utilisés pour que l'association remplisse ses objectifs ?

Pour prendre un exemple, une association qui utilise des moyens illégaux dans un objectif d'intérêt général, comme la défense de l'environnement, peut-elle bénéficier de la réduction d'impôt pour les dons ? La direction générale des finances publiques (DGFIP) nous a répondu qu'une association qui utiliserait des moyens illégaux pour des objectifs relevant du régime du mécénat ne serait pas autorisée à émettre des reçus fiscaux. Cela confirme que notre arsenal juridique comprend déjà un dispositif permettant de suspendre le bénéfice de la

réduction d'impôt sur les dons pour les associations qui commettent des infractions, même si leurs objectifs entrent dans le cadre de l'article 200 du CGI.

Néanmoins, relevons que la suspension des avantages fiscaux n'est pas automatique dans le cadre de cette procédure. Les services de la DGFIP disposent d'une marge d'appréciation pour savoir quels actes illégaux seraient passibles ou non d'une suspension de l'avantage fiscal pour les dons.

En revanche, comme Éric Jeansannetas vient de l'indiquer, dans certains cas, la DGFIP est obligée de suspendre le régime du mécénat, comme prévu au paragraphe II de l'article 1378 *octies* du CGI.

Dans la disposition originelle, qui date de 2009, la liste des infractions était limitée à l'abus de confiance et à l'escroquerie. La loi du 24 août 2021 en a étendu le champ, en y intégrant d'autres infractions, que nous vous avons citées. Il a fréquemment été évoqué, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances, l'opportunité d'élargir une nouvelle fois ce mécanisme de suspension automatique. Toutefois, nous nous sommes aperçus qu'il convenait avant tout de s'assurer de l'application effective des mesures déjà adoptées.

Si l'administration fiscale exerce désormais un contrôle de la régularité des dons aux associations, elle n'est pas pour autant juge au fond de la légalité des actions que mènent ces structures.

Nous avons bien sûr conscience des difficultés que cela engendre chez les personnes victimes de ces infractions. Mais les associations peuvent aussi compter parmi leurs membres des personnes qui commettent des actes illégaux, sans même le savoir ni cautionner leurs agissements coupables. La détermination des infractions relève avant tout de l'enquête et de la procédure judiciaires, et non de l'action de l'administration fiscale.

L'articulation entre l'exercice de la justice pénale et le contrôle de l'administration fiscale est donc essentielle dans la mise en œuvre des mécanismes de suspension de la réduction fiscale pour les dons aux associations. Or, nous nous sommes rendu compte au cours de cette mission que cette articulation est tout simplement absente en ce qui concerne le mécanisme de suspension automatique des avantages fiscaux pour les dons aux associations. Il n'existe en effet aujourd'hui aucun circuit qui permet à l'administration fiscale de prendre connaissance des associations ayant été condamnées pour ces infractions, et donc de suspendre leurs avantages fiscaux.

Ainsi, depuis son entrée en vigueur en 2009, le mécanisme de suspension automatique du régime du mécénat n'a jamais été appliqué. Il est pour le moins préoccupant, et même navrant, que cette disposition n'ait jamais été mise en œuvre depuis treize ans...

Notre première recommandation est donc très simple : il faut mettre très rapidement en place les outils permettant d'appliquer le mécanisme de suspension automatique de la réduction fiscale pour les dons aux associations en cas de condamnation pénale définitive pour certaines infractions. Les juridictions pénales doivent pouvoir transmettre à l'administration fiscale la liste des décisions définitives concernées par les dispositions du paragraphe II de l'article 1378 *octies* du CGI. En sens inverse, il est nécessaire que l'administration fiscale communique à la direction des affaires criminelles et des grâces la liste des organismes à but lucratif faisant appel à la générosité du public.

Ces échanges de données permettront – c’est notre deuxième recommandation – de produire des statistiques sur le nombre d’associations condamnées en vertu de l’une des infractions susmentionnées.

Les remontées de données provenant de l’autorité judiciaire pourraient également permettre à l’administration de lancer un contrôle de la régularité des dons, sur le fondement de l’article L. 14 A du livre des procédures fiscales, tel qu’il a été modifié par l’article 18 de la loi précitée. C’est ainsi que la suspension du régime du mécénat pourrait être décidée dans l’un ou l’autre de ces cas.

Nous recommandons donc de finaliser les conditions de mise en œuvre de la nouvelle procédure de contrôle de la régularité des dons aux associations issue de l’article 18 de la loi précitée, et de mettre en place un suivi quantitatif des décisions qui sont prises sur son fondement.

Pour conclure, la mission déplore l’absence, à l’heure actuelle, d’un véritable contrôle de l’éligibilité à la réduction fiscale pour les dons aux associations, faute de la mise en place d’un circuit entre l’autorité judiciaire et l’administration fiscale. La raison de cette carence ne provient pas d’une lacune des textes législatifs, qui couvrent aujourd’hui déjà un grand nombre de cas, mais simplement d’un défaut d’application de ces textes. Il est indispensable que tout soit mis en œuvre pour que ce contrôle soit rendu opérationnel le plus rapidement possible, afin que soit préservée la double relation de confiance au fondement du régime fiscal des dons.

C’est seulement une fois que nous aurons un réel retour d’expérience sur ces dispositifs que nous pourrions envisager de les ajuster, si nécessaire.

M. Claude Raynal, président. – Depuis la promulgation de la loi, combien de décisions de justice ont pu donner lieu à des sanctions automatiques ?

M. Didier Rambaud. – Ma question est technique. Une adhésion à une association peut-elle être considérée comme un don ? Si oui, chaque adhérent peut réclamer une déduction fiscale. Il y a quelques années, dans ma commune, le président d’un club de basket a refusé à un membre qui en faisait la demande la déduction fiscale, arguant que son association n’était pas reconnue d’utilité publique.

M. Patrice Joly. – J’aimerais que l’on prenne la mesure de ce que représente la dépense fiscale, 1,6 milliard d’euros pour des dons à hauteur de 2,8 milliards d’euros – c’est beaucoup. Le contribuable décide ainsi de la destination de ses impôts ; or il ne lui revient pas de savoir ce qui est bon pour l’intérêt général. J’entends l’intérêt des associations, et leur travail à la cohésion sociale est une évidence. Oui à l’incitation à participer, mais elle va très loin. Je rappelle mon traumatisme quant au financement de la fondation LVMH ; le Président de la République a été invité à inaugurer cette structure financée essentiellement par des dépenses fiscales à hauteur de 500 ou de 700 millions d’euros. Aussi, il conviendrait de revoir les modalités de déductions fiscales.

Par ailleurs, peut-on établir un parallèle avec le mécénat d’entreprise ? Les problématiques sont-elles équivalentes ?

M. Roger Karoutchi. – Il est exact que la déduction fiscale peut apparaître lourde dans certains cas. Toutefois, depuis des années, l’État finance de moins en moins la vie

associative ; si l'on supprime les déductions fiscales, la plupart des associations n'auront plus qu'à mettre la clef sous la porte.

Dans le cas où l'on décide de suspendre une déduction pour raison de fraude ou autre, le fisc pourrait-il demander le remboursement des déductions fiscales des années antérieures ?

M. Claude Raynal, président. – Si ce remboursement vise les contribuables, j'espère que non.

Mme Sylvie Vermeillet. – La question est très intéressante, et vos recommandations sont plus que légitimes. Il est en effet édifiant d'entendre que, depuis 2009, la loi n'est pas appliquée. Lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, j'ai déposé un amendement prévoyant une déduction maximale de 50 % et non de 66 % ou de 75 %. Dans un contexte d'économies à réaliser, il me semblait judicieux que l'État participe à hauteur de 50 % – c'est une piste à étudier. Il faudrait probablement aussi davantage cibler le champ des associations concernées.

Il convient en effet de permettre à l'administration de recueillir les décisions de justice, et qu'elle ait les moyens de contrôler les versements fiscaux. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, ne pourrait-on pas travailler sur l'origine des dons ? Il faudrait établir une traçabilité de ces fonds. Vous proposez que la déduction soit supprimée en cas de condamnation, mais si les fonds sont illicites, peut-on agir en amont ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Quel est le nombre d'associations reconnues d'intérêt général ? Dans mon département, je m'interroge sur certaines associations reconnues d'utilité publique. Dans l'affirmative, peut-on envisager un agrément renouvelé pour que les associations démontrent qu'elles n'ont pas été l'objet d'une condamnation pénale ?

Par ailleurs, la question du financement public à des structures souvent associatives qui ne respectent pas parfois la loi est un vrai sujet. Je pense, par exemple, aux cirques, qui bénéficient de financements publics au titre de la diffusion culturelle ou de l'art du cirque, qui ne respectent pas les règles dans les territoires et font parfois l'objet de condamnations pénales. Au-delà des associations, nous devons examiner ce sujet d'intérêt supérieur.

M. Claude Raynal, président. – Vous élargissez là le périmètre de la mission.

M. Jérôme Bascher. – Lors de l'examen du PLF, aux amendements présentés sur ce sujet, le ministre nous a répondu : « Circulez, il n'y a rien à voir. ». Si l'association fait de l'escroquerie, de la fraude fiscale, les recommandations répondent à cette problématique. Mais si les associations se sentent menacées de rescrit fiscal, elles se constituent en collectif. Je pense à l'association L214. Que peut-on faire contre un collectif ?

M. Claude Raynal, président. – La question posée ici est celle du financement des associations par l'État au travers des avantages fiscaux portant sur les dons, les collectifs n'en bénéficient pas.

M. Christian Bilhac. – Comme nombre d'entre nous, je fais des dons aux associations depuis des années. Jamais l'administration fiscale ne m'a demandé de fournir les reçus que m'adressent les associations. *A priori*, il n'y a pas de suivi par l'administration fiscale de tous ces dons aux associations.

M. Emmanuel Capus. – Dans quel véhicule législatif pourrions-nous mettre en œuvre ces trois recommandations ?

M. Claude Raynal, président. – Les recommandations consistent à dire qu'il faut appliquer les textes existants.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Non, l'administration fiscale ne transmet pas la liste des organismes non lucratifs à l'autorité judiciaire.

Oui, monsieur Rambaud, l'adhésion est un don. En revanche, toutes les associations n'ouvrent pas pour autant droit à la déduction fiscale, telles les associations sportives.

Monsieur Joly, le financement de la fondation LVMH dépasse largement le périmètre de notre mission « flash ». Quant au parallèle avec le mécénat d'entreprise, savoir si des entreprises condamnées peuvent conduire à la suspension de la réduction fiscale, c'est un autre sujet. La réduction fiscale pour les dons aux associations est plafonnée à 20 % du revenu imposable, ce qui permet de limiter les avantages pour le contribuable.

Monsieur Karoutchi, le remboursement des avantages fiscaux au titre des années antérieures n'est pas demandé au contribuable. En revanche, l'article 1740 A du code général des impôts prévoit une amende pour les associations qui ont émis de manière irrégulière des reçus fiscaux. Le montant de l'amende peut inclure les années précédentes.

Madame Vermeillet, certes, la loi a peu d'effets, mais je rappelle que la liste des infractions conduisant à la suspension automatique de la réduction d'impôt pour les dons aux associations a été élargie : abus de confiance, escroquerie, actes de terrorisme, blanchiment d'argent, recel, usage de menace ou de violence à l'égard d'un agent public. Il n'en demeure pas moins qu'aucune suspension d'avantage fiscal lié aux dons aux associations n'a été prononcée à ce jour à la suite d'une condamnation pénale définitive d'après les informations que nous avons recueillies.

Le système de l'agrément renouvelable pose plusieurs difficultés. Actuellement, les associations se constituent librement, c'est un principe constitutionnel. Les Français y sont très attachés. Le contrôle administratif sur la liberté de s'associer et l'objet des associations paraît donc extrêmement difficile à mettre en place.

Monsieur Bascher, en vertu de la jurisprudence, une association peut être constituée de fait, même si elle s'appelle collectif.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souhaite insister sur trois sujets.

Je rappelle le contexte de tension à l'endroit de quelques mouvements associatifs, dont certains membres se livrent à des comportements pour le moins répréhensibles. Dans le cadre d'une association, qui est responsable ? La responsabilité de l'association est-elle engagée, ou seulement celle d'une poignée d'individus ?

Il s'est posé le cas de L214 face à certains mouvements de défense du monde rural et agricole et au monde de la chasse. La pétition pointe le fait qu'il est inacceptable que des associations financées par l'impôt se livrent à des exactions ou à des actes répréhensibles ou condamnables.

La loi est claire, et d'ailleurs, la loi de 2009 a été renforcée par celle de 2021, comme nous l'avons dit. La carence vient avant tout de l'absence de connexion entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale. C'est pourquoi il faut faire en sorte qu'elles échangent des informations sur les associations condamnées au pénal.

Je l'ai dit, les dispositifs existent. Encore faut-il les appliquer et les mettre en œuvre ! En cas de problème, la procédure doit pouvoir être enclenchée. Il peut s'agir d'une initiative individuelle, en marge de l'engagement associatif, ou l'association peut être mise en cause pour complicité. À l'issue de la procédure pénale, il est possible, j'y insiste, et c'est le plus important, de suspendre les avantages fiscaux pour les dons et donc de stopper les financements publics, même si l'on pourrait allonger encore la liste des infractions conduisant à la suspension automatique de la réduction d'impôt.

Concernant l'objet de la mission, le monde associatif a redouté qu'il s'agisse d'une manière insidieuse de remettre en cause le financement par les particuliers *via* la déduction fiscale. Le Haut Conseil à la vie associative, France générosités nous ont alertés sur ce sujet. Nous les avons rassurés, en précisant qu'il ne s'agissait que de répondre à la pétition. D'ailleurs, c'est à la dernière audition que nous avons vraiment compris que le mécanisme de 2009 n'était pas appliqué. Les missions « flash » permettent d'identifier rapidement un problème et d'apporter des réponses. En l'espèce, la réponse est simple : mettre en œuvre les dispositifs qui existent.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – J'aimerais apporter une précision à l'attention de Mme Vermeillet et de M. Bilhac sur la traçabilité. Obliger le donateur à indiquer l'association à laquelle il donne risquerait d'être anticonstitutionnel, car contraire au respect de la vie privée du contribuable. Dans le cas du financement du terrorisme, c'est l'enquête qui permettra de retracer les financements.

S'il n'y a pas encore eu de suspension de la déduction fiscale d'une association à la suite d'une condamnation pénale définitive, le contrôle de la Cour des comptes est effectif, bien qu'il ne concerne que les grandes associations. La Cour peut émettre des recommandations pour demander, par exemple, aux présidents des associations une mise en conformité, et le ministre chargé des comptes publics est libre de suspendre ou non le régime fiscal des dons.

M. Claude Raynal, président. – Je ne pense pas que le blanchiment et le financement du terrorisme passent par ces dons aux associations.

Les recommandations des rapporteurs sont adoptées.

La commission autorise la publication du rapport d'information de MM. Jean-François Husson et Éric Jeansannetas, rapporteurs, sur le champ et la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations.

La réunion est close à 10 h 50.

Mardi 13 décembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués au fond

M. Claude Raynal, président. – Nous débutons notre réunion par l'examen des amendements au texte de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 2

La commission demande le retrait de l'amendement n° 68 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 2

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 49.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 48.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 47.

Après l'article 5

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 62 vise à fermer le système d'enregistrement pour les prestataires de services sur actifs numériques à compter du 1^{er} octobre 2023.

La faillite de la société FTX a montré la nécessité de poser un certain nombre de barrières en agréant les acteurs proposant ces services : l'agrément est en effet plus exigeant que l'enregistrement, et donc plus protecteur pour les investisseurs et pour les acteurs financiers.

Si le règlement « MiCA » (« *Markets in Crypto-Assets* », ou règlement sur les marchés de cryptoactifs) devrait entrer en vigueur au mois d'octobre 2024, une période transitoire de dix-huit mois est prévue, soit jusqu'en mars 2026. Le danger est qu'un certain

nombre d'opérateurs s'enregistrent pour bénéficier de ce dispositif transitoire, qui leur éviterait de devoir demander l'agrément jusqu'en 2026.

Le Gouvernement va sans doute nous dire qu'il est urgent d'attendre et qu'il proposera un dispositif à l'Assemblée nationale... Pour ma part, je refuse l'idée que le Sénat soit, sur ce texte, un simple spectateur.

Cet amendement est perfectible et pourra être amélioré au cours de la navette. Quoi qu'il en soit, il atteste la volonté du Sénat que des dispositions soient prises assez rapidement, sans attendre l'entrée en vigueur du règlement « MiCA », pour protéger ce domaine sensible.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 62.

Article 7

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 63 tend à supprimer l'article 7.

Nous considérons que le Gouvernement aurait pu avoir le temps de procéder à la transposition de la directive (UE) 2021/2101, qui a été adoptée voilà plus d'un an.

De surcroît, nous avons, la semaine dernière, demandé un certain nombre d'informations sur l'habilitation à transposer cette directive par ordonnance, notamment sur le champ de la clause de sauvegarde et sur le risque que les contraintes administratives se multiplient pour les entreprises – alors qu'elles publient déjà un certain nombre de documents pour les administrations fiscales, elles vont devoir en publier d'autres pour le public. Nous voulions nous assurer qu'il n'y aurait pas, pour elles, demain, de formalités supplémentaires. Nous n'avons obtenu aucune réponse.

Notre amendement fera peut-être réagir le Gouvernement...

M. Claude Raynal, président. – C'est aussi une façon de protester contre les demandes d'habilitation à transposer des directives par ordonnance, alors que le Gouvernement aurait pu proposer de modifier directement le droit interne.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 63 et 71.

Article 8

La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 2, 28 rectifié, 56 et 72 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 29 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Je rappelle que, la semaine dernière, nous avons réduit le champ d'habilitation prévu à l'article 8, qui était très large. Je suis défavorable à l'amendement n° 66, qui tend à revenir à la rédaction initiale.

Le Gouvernement a indiqué qu'il allait le retirer en faveur de son amendement n° 81 visant à une harmonisation des seuils, ce qui, de notre point de vue, pourrait être acceptable.

Cependant, il semblerait que cet amendement vienne d'être déposé sans que l'amendement n° 66 ne soit encore retiré...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66 et un avis favorable à l'amendement n° 81.

Après l'article 13

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 78 est un peu hors sujet, mais il est intéressant d'interpeller le Gouvernement sur le financement participatif obligatoire pour les collectivités territoriales, un dispositif que nous avons adopté dans le cadre du précédent projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue). L'arrêté qui devait permettre aux collectivités territoriales de recourir, à titre expérimental, au financement participatif obligatoire n'a toujours pas été pris. C'est l'occasion de demander au Gouvernement s'il compte un jour ou l'autre mettre en application ce dispositif, qui a été adopté l'année dernière.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 78.

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

TABLEAU DES AVIS

Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme APOURCEAU-POLY	68	Demande de retrait
Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	49	Favorable
Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme APOURCEAU-POLY	70	Défavorable
Le Gouvernement	48	Favorable
Le Gouvernement	47	Favorable

Article additionnel après Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	62	Favorable
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	63	Favorable
Mme APOURCEAU-POLY	71	Favorable
Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARIE	2	Demande de retrait
Mme BERTHET	28 rect.	Demande de retrait
M. FERNIQUE	56	Demande de retrait
Mme APOURCEAU-POLY	72	Demande de retrait
Mme BERTHET	29 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	66	Défavorable
Le Gouvernement	81	Favorable
Article additionnel après Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme HAVET	78	Avis du Gouvernement

Proposition de nomination de M. Éric Lombard, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Jean-François Husson rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Éric Lombard aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, en application de l'article 13 de la Constitution.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

M. Claude Raynal, président. – Le report de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 impose de légères modifications dans sa composition.

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Claude Raynal, Jean-François Husson, Stéphane Sautarel, Dominique de Legge, Michel Canévet, Mme Isabelle Briquet et M. Didier Rambaud comme membres titulaires, et de MM. Roger Karoutchi, Arnaud Bazin, Jérôme Bascher, Vincent Delahaye, Thierry Cozic, Pascal Savoldelli et Jean-Claude Requier comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

La réunion est close à 9 h 45.

Jeudi 15 décembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Projet de loi de finances pour 2023 - Examen du rapport (nouvelle lecture)

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons, en nouvelle lecture, le projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je concentrerai mon propos sur la façon dont l'Assemblée nationale s'est emparée du texte adopté par le Sénat.

Les multiples recours à l'article 49-3 de la Constitution l'ont empêchée d'examiner le projet de loi de finances dans son intégralité. Dans ce contexte, il était indispensable que le Sénat mène ce travail : priver le Parlement de l'une de ses fonctions essentielles aurait été dangereux. Le Sénat a ainsi choisi d'examiner entièrement le projet de loi de finances.

Nous avons voté plusieurs amendements – à une large majorité pour certains d'entre eux. Malheureusement, le Gouvernement n'en a retenu finalement que quelques-uns, à la marge.

J'accorde une importance particulière à la question de l'énergie. C'est un sujet fondamental, qui nous occupera pendant quelque temps. Les dispositifs présentés par le Gouvernement ont constamment évolué au cours de la navette. Nous avons accepté de nous prononcer sur des intentions : sans disposer de plus d'informations, c'est un manque de respect à l'endroit du Parlement et notamment du Sénat. À la fin de la séance du vendredi 2 décembre sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le Gouvernement était en difficulté, car les explications des ministres étaient sommaires. C'est assez représentatif de la période actuelle : alors que la commission mixte paritaire (CMP) sur

le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 s'est soldée par un échec, le Gouvernement aurait dû mieux tenir compte des préoccupations du Sénat.

Finalement, il n'y aura pas de « pacte de confiance » pour les collectivités territoriales ; c'était là l'une de nos lignes rouges. Le Gouvernement a retenu certains amendements émanant de tous les groupes politiques – d'importance mineure pour la plupart. Nos suggestions relatives au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pourront être reprises par voie réglementaire – je ne conteste pas ce point. Je regrette toutefois que le Gouvernement ait choisi de bloquer la mise en œuvre du filet de sécurité voté par le Sénat à la quasi-unanimité, notamment en raison de son impact sur les finances publiques. C'est regrettable, car le Gouvernement, sans avoir nécessairement regardé précisément notre dispositif, se permet ensuite de faire un mauvais procès aux collectivités territoriales, présentées comme des dépensiers irresponsables qui ne doivent plus recevoir de cadeaux. Pourtant, les 700 000 élus locaux seront bien la première ligne de défense entre les décisions prises au niveau national et nos concitoyens. Ne la fragilisons pas trop et veillons à ne pas provoquer un troisième épisode des « gilets jaunes ».

Pour l'ensemble de ces raisons, mieux vaut abrégier nos souffrances : je vous propose de rejeter ce texte en adoptant la motion n° I-2 tendant à opposer la question préalable.

M. Claude Raynal, président. – J'ajoute que le calendrier constitutionnel propre aux lois de finances nous contraint : il serait difficile de réexaminer 237 articles dans le temps qu'il nous reste.

M. Vincent Delahaye. – Ma voix sera quelque peu discordante : le Gouvernement se moque clairement de nous ; les amendements retenus concernent tous les groupes, mais restent mineurs. Je trouve dommage d'arrêter la discussion en adoptant une motion tendant à opposer la question préalable, car cela arrange le Gouvernement. Le ministre chargé des comptes publics s'est montré assez ouvert lors des discussions, une ouverture qui n'a pas été prise en compte dans le texte retenu, comme si tous ses arbitrages avaient été repoussés par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Nous pourrions continuer d'attirer l'attention du Gouvernement sur une dizaine ou une quinzaine de points pour influencer sa position.

M. Claude Raynal, président. – La question préalable est le mode opératoire retenu eu égard aux délais. Si l'on veut respecter les 70 jours, il n'y a pas d'autre solution compte tenu du calendrier de l'examen du PLF, sauf à réduire encore davantage nos délais de première lecture. Vous pourrez interpellier le Gouvernement lors de la discussion générale.

M. Pascal Savoldelli. – Je comprends en partie le propos de Vincent Delahaye, mais le Gouvernement recourra pour la dixième fois à l'article 49-3 ! Si l'Assemblée nationale avait pu débattre, la situation serait différente... Il faut valoriser le parlementarisme, or les deux chambres sont en difficulté. Il y a un vrai sujet, qui ne concerne pas que le temps de travail, car nous pouvons travailler des heures et des jours durant, comme nous l'avons fait lors de la crise des « gilets jaunes » par exemple. Mais le Gouvernement ne donne aucune garantie que l'un de nos amendements soit retenu, c'est donc lui qui décide d'arrêter le débat !

Nous nous abstiendrons sur la question préalable, car nous ne partageons pas certains considérants de la motion.

M. Marc Laménie. – Il faut avoir le sens du dialogue et du respect. Je partage certains propos de M. Delahaye : le travail sur la première comme sur la seconde partie a été considérable. Vu de l'extérieur, notamment par les élus locaux, le dépôt d'une question préalable n'est pas forcément bien compris, alors que nous avons entièrement examiné le budget. À titre personnel, je m'abstiendrai.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nos délais sont très courts : le délai de 70 jours expire vendredi à minuit. Nous avons réfléchi à la possibilité de mener une « vraie » nouvelle lecture. Mais il aurait fallu que nous nous mettions tous d'accord pour choisir les articles que nous souhaitions réexaminer en profondeur, avec des amendements, et le travail du Sénat n'aurait pas forcément eu davantage de visibilité.

La question peut sembler anecdotique, mais elle ne l'est pas : il y a un vrai problème de fonctionnement démocratique. Les conséquences des résultats des élections présidentielle et législatives n'ont pas été pleinement tirées pour le fonctionnement de notre démocratie. L'Assemblée nationale fonctionne *via* l'article 49-3, et le Gouvernement tente de séduire le Sénat sans rien retenir de ses propositions les plus importantes, pour le ringardiser dans l'opinion. C'est ridicule et suicidaire.

Nous devons prendre nos responsabilités. La question des énergies sera le sujet majeur de 2023, pas tant pour les particuliers, pour lesquels les effets devraient être plutôt amortis, que pour le monde économique, qui pourrait être ébranlé, avec des conséquences graves, et les collectivités. Or le flou demeure quant au soutien pour les acteurs économiques. Lors du débat, nous avons demandé un suivi mensuel des mesures de soutien.

M. Vincent Delahaye. – Que se passerait-il si nous dépassions ce délai des 70 jours ? Nous ne le savons pas, nous n'avons déjà ni loi de règlement ni loi de programmation des finances publiques et pourtant, cela ne change pas grand-chose... Se mettre d'accord pour aborder une dizaine ou une quinzaine de sujets reste possible. Cela montrerait que le Sénat existe.

M. Claude Raynal, président. – Il aurait fallu s'y préparer en amont. Si le délai de 70 jours est passé, le Gouvernement peut recourir à des ordonnances pour mettre en vigueur les dispositions. Rien ne serait pire que de ne pas avoir de budget ! Je ne suis pas sûr qu'un mouvement de révolte du Sénat, pendant les congés, soit perçu de l'extérieur...

M. Daniel Breuiller. – J'ai une question technique concernant le filet de sécurité des collectivités, tel qu'il a été modifié. Peut-on savoir combien de collectivités vont réellement en bénéficier ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – D'après nos estimations, sans l'amortisseur électricité, 75 % des collectivités pourraient être couvertes par le dispositif issu des travaux de l'Assemblée nationale. En tout état de cause, certaines des plus petites collectivités qui bénéficieront déjà des tarifs réglementés, pourraient ne pas être concernées.

Mardi dernier, lors de notre échange avec les ministres, ils n'avaient manifestement pas en tête tous les éléments du sujet, en ne retenant parfois que la première version issue du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture,

et surtout en ne connaissant pas les propositions du Sénat, arguant que le dispositif que nous avons voté revenait à faire un « *open bar* » irresponsable. Nos estimations les ont déstabilisés, d'autant qu'elles conduisent à ce que le coût prévisionnel de notre « filet de sécurité » soit assez proche de celui du dispositif qu'ils ont retenu en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. Nous n'étions qu'à 200 ou 300 millions d'euros près, à comparer aux milliards d'euros qui dégringolent de la diligence tous les jours... Je continue d'alerter le Gouvernement : nous devons faire bloc avec les élus locaux.

M. Claude Raynal, président. – Le dispositif destiné à protéger les collectivités locales n'est pas d'une grande clarté. Il faut prendre en compte le fait que les collectivités disposent de moyens très différents. Des communes aux charges très faibles ne rencontrent quasiment pas de difficultés et sont couvertes par le bouclier tarifaire. Certaines grandes collectivités peuvent avoir des marges de manœuvre. Cependant beaucoup de collectivités ne savent pas trop où elles en sont, et elles peinent à voter un budget prévisionnel. Enfin, dans de très nombreuses communes, notamment dans les anciens cantons et chefs-lieux de canton, dont le budget n'est pas très élevé, les charges sont très importantes.

Il en va de même pour les entreprises. En réalité, le Gouvernement évalue les sommes à dépenser pour faire baisser la facture énergétique de 10 % ou de 20 %. Or personne n'est capable de savoir si cela va réellement répondre aux demandes des entreprises. Pour cette raison, M. Le Maire garde une boîte noire pour faire face aux nombreux problèmes qui surviendront.

Nous sommes dans un flou intégral. Le Gouvernement met en place des dispositifs un peu à l'aveugle. Nous devons insister sur le contrôle régulier, mensuel, de la dépense et des besoins. Lors des premiers mois de l'année 2023, nous devons être très attentifs à la situation, à la fois pour les collectivités et les entreprises.

Mme Sylvie Vermeillet. – Sans compter les effets induits par la complexité des dispositifs, notamment du filet de sécurité, des collectivités ou des entreprises ajusteront à l'évidence leurs comptes de fin d'année, en reportant, par exemple, le paiement de factures. Bercy ne peut pas l'ignorer. Le ministre chargé des comptes publics semblait favorable à une simplification du filet de sécurité, comme il l'a indiqué, mais des critères ont été réintroduits dans le texte final. Je ne comprends plus rien sur le fond : j'ai du mal à appréhender la parole du ministre en séance, car tout est ensuite détricoté. Sur la forme, je regrette l'absence de Bruno Le Maire au Sénat après la discussion générale : il ne s'est jamais vraiment exprimé devant nous.

M. Pascal Savoldelli. – La question de Daniel Breuiller est pertinente. Quand le rapporteur général nous indique que 75 % des communes concernées sont couvertes, on le croit maison continue de s'interroger. Dans le Pas-de-Calais, quasiment aucune ville n'a touché le premier acompte du « filet de sécurité » voté pour 2022 dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 ; dans le Val-de-Marne, seules trois villes en ont bénéficié.

Le mécanisme est très complexe, et il y a une absence de visibilité, qui est de nature à perturber le budget des collectivités : les maires ne savent pas comment s'en sortir. Il y a là un vrai sujet.

M. Claude Raynal, président. – Sylvie Vermeillet connaît bien les conditions de réalisation des budgets des mairies. Il faudra prendre des précautions pour être sûr de boucler le budget.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Concernant le sujet de l'énergie, le chiffre que je donnais est bien une estimation qu'il faut prendre avec beaucoup de précaution car avant le filet de sécurité, l'amortisseur électricité jouera son rôle et il n'est ici pas pris en compte, faute de données. Son mode de calcul n'est donc pas très aisé, nous ne savons pas exactement quelles en seront les conséquences.

Je ne comprends pas que le Gouvernement n'ait pas fait le choix de retenir nos propositions. On nous a reproché le fait que seules les collectivités n'auraient pas de critères sélectifs à l'entrée du dispositif mais il y a toujours celui de la hausse des dépenses énergétiques en 2023 par rapport à 2022 par rapport à celle des recettes réelles de fonctionnement sur la même période. En outre, il ne faut pas faire un labyrinthe avec tous ces dispositifs ! Nous devons tirer les enseignements du premier « filet de sécurité » du premier PLFR pour 2022. Il faut faire en sorte que les élus soient sereins, et puissent bénéficier de l'amortisseur puis du filet de sécurité en cas de besoin. Il faut peut-être maintenir, d'une manière plus politique, la pression sur le Gouvernement, afin qu'il ne se sente pas quitte de sa manière de procéder.

Les députés de la majorité saluent le recours à l'article 49-3, mais une majorité d'entre eux semble dans une déprime proche du burn-out ; de notre côté, nous exprimons notre sentiment de ne pas être entendus. Dans les deux cas, le compte n'y est pas.

La motion n° I-2 est adoptée.

En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat la motion n° I-2 tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2023.

La réunion est close à 10 h 40.

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

Mardi 13 décembre 2022

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

La réunion est ouverte à 14 h 00.

**Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union
européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des
transports et de l'agriculture - Examen des amendements aux articles délégués
au fond**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons aujourd'hui les amendements de séance sur les articles délégués au fond du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 11

M. Didier Marie, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 73, déposé par nos collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. La transposition en droit interne du mécanisme de régularisation en cas d'exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession nous est imposée par les directives européennes de 2014. Nous avons cependant encadré ce dispositif lors de l'examen du projet de loi en commission, afin de préserver l'effet dissuasif des peines d'exclusion de plein droit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73.

M. Didier Marie, rapporteur pour avis. – Je suis défavorable à l'amendement n° 59, déposé par le Gouvernement, qui vise à supprimer l'évaluation des mesures de régularisation que nous avons introduite. Les services du ministère de l'économie considèrent que cette évaluation est implicite, ce qui ne peut nous satisfaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

Article 18

M. Didier Marie, rapporteur pour avis. – Je vous propose d'émettre un amendement favorable à mon amendement légistique n° 79.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 79.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 11		
Mme APOURCEAU-POLY	73	Défavorable
Le Gouvernement	59	Défavorable
Article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARIE	79	Favorable

La réunion est close à 14 h 05.

Mercredi 14 décembre 2022

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

La réunion est ouverte à 9h00.

Projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Désignation d'un rapporteur

M. François-Noël Buffet, président. – Le projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ne sera examiné en conseil des ministres que le 21 décembre. Sa discussion en séance publique étant prévue pour la fin du mois de janvier, il importe néanmoins que la commission des lois, qui en sera saisie au fond, désigne un rapporteur.

La commission désigne Mme Agnès Canayer rapporteur du projet de loi portant sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, sous réserve de son dépôt.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments – Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution

La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution n° 148 (2022-2023) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments, présentée par M. Guillaume Gontard et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Mes chers collègues, le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires a demandé, au titre de son droit de tirage, la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

Notre commission doit se prononcer sur la recevabilité de cette proposition de résolution, qui sera présentée ce jour à la Conférence des présidents. Il apparaît que ce texte respecte les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. D'une part, il n'a pas pour effet de reconstituer une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois. D'autre part, il porte sur la gestion de services publics, puisque la commission d'enquête devrait notamment faire porter ses investigations sur les objectifs de la politique publique de rénovation énergétique des bâtiments ; sur l'évolution du cadre normatif en vigueur, sur l'efficacité de dispositifs comme MaPrimeRénov' et sur l'action des agences de l'État dans leur mise en œuvre ; sur le rôle des collectivités territoriales et sur les moyens dont elles disposent pour accompagner cet effort national.

Je vous invite donc à constater la recevabilité de cette proposition de résolution, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

Régime juridique du secours en mer et accueil des personnes débarquées – Audition de M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur et des outre-mer

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous accueillons ce matin M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France, dans un contexte particulier : il s'agit pour nous d'appréhender, d'un point de vue juridique et organisationnel, la situation née de l'accueil de l'*Ocean Viking* dans le port de Toulon voilà maintenant quelques semaines.

Je vous informe qu'assiste à notre réunion M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.

On compte, en Méditerranée, un grand nombre de navires qui, souvent sur l'initiative d'organisations non gouvernementales (ONG), prennent à leur bord des migrants au cours de leur tentative de traversée vers l'Europe ; naturellement, ces navires cherchent des ports d'attache. Récemment, l'*Ocean Viking* a été accueilli en France, ce qui n'avait pas été le cas, voilà quelques années, de l'*Aquarius* – le gouvernement de l'époque s'y était opposé – et ce qui, par ailleurs, tend la relation avec nos amis italiens.

Un dispositif d'accueil et d'examen administratif des situations a été mis en place ; les procédures ont été si complexes qu'elles n'ont peut-être pas permis de traiter les dossiers dans les conditions souhaitées. L'objectif de la commission des lois n'est pas d'accuser quiconque, mais de comprendre comment les choses se sont organisées et pourquoi elles se sont avérées juridiquement si compliquées, d'autant qu'un projet de loi sur l'immigration nous sera soumis au mois de mars prochain. Le droit en vigueur a été respecté, mais était-il véritablement adéquat ?

Il nous faut donc appréhender le droit de la mer et les conditions de traitement de ces situations exceptionnelles à l'aune des événements que nous avons vécus depuis 2015. Ce

travail nous permettra peut-être d'apporter des modifications législatives utiles au texte que nous aurons à examiner.

Ce qui est important pour nous, j'y insiste, c'est de savoir qui fait quoi, qui est responsable de quoi, car, dans ces situations, tout le monde a vite fait de se renvoyer la balle. Tel est l'état d'esprit de la commission des lois.

M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France. – Je commencerai par revenir sur les faits.

L'ONG SOS Méditerranée a indiqué, dans les premiers contacts qu'elle a eus avec les autorités françaises, qu'elle avait, entre le 21 et le 26 octobre, effectué six opérations de sauvetage dans les zones de responsabilité dites SAR (*Search and Rescue*) libyennes et maltaises et que le navire *Ocean Viking*, faute de réponse des autorités maritimes compétentes, avait décidé de faire route vers la France.

Quelques jours s'écoulaient jusqu'à ce que le navire entre dans la zone de responsabilité française, dans la nuit du 9 au 10 novembre. C'est à ce moment que les autorités françaises prennent la décision, d'une part, de procéder à une opération d'évacuation sanitaire (EVASAN) de quatre personnes – cette EVASAN s'est faite en hélicoptère en direction de la Corse – et, d'autre part, d'assigner un port sûr, en l'occurrence Toulon, à l'*Ocean Viking*.

À ce moment-là, nous disposions d'une liste indicative des personnes prises en charge, par nationalité, par sexe, par tranche d'âge, ainsi que d'un état de la situation sur le navire. En témoigne un message que le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) ou *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) Gris-Nez a reçu dans l'après-midi du 8 novembre : « *Les dernières vingt-quatre heures à bord ont été tendues, une autre personne en détresse émotionnelle a exprimé son désespoir et ses pensées de sauter par-dessus bord. L'équipe médicale traite à nouveau les personnes souffrant de déshydratation, car la nature des conditions de vie temporaires et l'exposition aux éléments signifient que l'état de santé général de tous les survivants reste précaire. Plusieurs survivants, jusqu'à six à notre connaissance, refusent les repas, car le niveau de détresse augmente chaque jour supplémentaire passé à bord. Plusieurs personnes souffrent de sevrage nicotinique et présentent des signes d'agitation. L'équipe médicale propose des timbres à la nicotine, mais les survivants n'acceptent pas encore cette thérapie. Elle surveille de près les patients nécessitant des soins hospitaliers qui pourraient nécessiter une EVSAN dans les prochaines quarante-huit heures si la situation n'a pas évolué ou plutôt si une nouvelle détérioration est observée.* »

Compte tenu de la présence de ce navire dans les eaux de responsabilité française et de la situation telle qu'elle était décrite, les autorités françaises ont pris la décision d'assigner un port à l'*Ocean Viking*.

Comment cela s'est-il concrètement déroulé ? Le dispositif mis en place peut être décrit en deux phases principales : une phase de débarquement qui a eu lieu sur l'emprise de la base militaire de Toulon ; une phase d'hébergement et d'examen des situations par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

La phase du débarquement, tout d'abord : compte tenu de leur nombre et de leur état sanitaire, ces personnes, au nombre de 230, ont été accueillies dans un premier temps au

port militaire de Toulon. Du fait de la disponibilité du site, de la possibilité d'y concentrer des moyens humains et logistiques et d'y bénéficier en tant que de besoin du concours des moyens de la base de défense, il a été considéré que cette option réunissait les meilleures conditions pour organiser, au début d'un week-end de trois jours, le débarquement et la prise en charge.

Au lieu de débarquement, la prise en charge s'est faite en trois étapes : un examen sécuritaire simple effectué par 80 militaires de la gendarmerie maritime et 20 fonctionnaires de la direction départementale de la sécurité publique ; un examen sanitaire, simple lui aussi, effectué par 65 sapeurs-pompiers du service départemental d'incendie et de secours (Sdis) ; un premier recueil déclaratif des éléments d'état civil effectué par 30 fonctionnaires de la police aux frontières (PAF) et 15 fonctionnaires de la douane.

À l'issue de ces trois étapes de débarquement, les personnes prises en charge ont été interrogées par des équipes constituées d'agents de la douane et de la PAF sur leur souhait de procéder à une demande d'asile avant de recevoir notification de leur placement en zone d'attente ; puis elles ont été acheminées vers le site du centre communal d'action sociale (CCAS) EDF d'Hyères, situé sur la presqu'île de Giens, afin d'y bénéficier d'un hébergement. Tout au long de ce processus, chaque personne a pu bénéficier de prestations d'interprétariat. Pour ce qui est de cette phase, immédiatement consécutive au débarquement, ce sont donc pour l'essentiel des opérations sanitaires, sécuritaires, humanitaires et de recueil d'informations de base qui ont été conduites sur l'emprise de la base militaire. Les opérations ont été menées en totalité au cours de la journée du 11 novembre, l'accostage ayant eu lieu un peu avant neuf heures et le dernier départ en direction du site d'hébergement un peu avant vingt et une heures.

La deuxième phase, ensuite : une phase d'hébergement et d'examen des situations par l'Ofpra au CCAS EDF d'Hyères, qui a été aménagé pour la circonstance – séparation des espaces de repos, de restauration, de vie, confidentialité des entretiens garantie, présence sur les lieux de services de sécurité, d'avocats, d'associations. Le cadre juridique et d'organisation des zones d'attente défini dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) est relativement précis. Sous réserve de l'examen souverain du juge, qui ne s'est pas prononcé au fond, mais seulement en référé, ce cadre a été mis en œuvre.

Conformément aux articles L. 343-4 et suivants du Ceseda, les parlementaires français et européens, le délégué du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les associations habilitées ont pu accéder à la zone d'attente – en totalité pour la deuxième partie, avec des restrictions pour la partie relative au débarquement, restrictions dont nous avons eu à nous expliquer devant le juge des référés. La Croix-Rouge française et l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) ont notamment pu intervenir pour accompagner les personnes placées en zone d'attente.

Cette deuxième phase a permis de mettre en œuvre les éléments suivants : la remise des mineurs non accompagnés (MNA) aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil départemental du Var – 44 mineurs non accompagnés, dont l'un a ensuite fait l'objet d'un refus de minorité ; le placement des adultes et des mineurs qui les accompagnaient en zone d'attente ; l'examen au cours du week-end des demandes d'asile à la frontière par 15 officiers de protection de l'Ofpra, qui dispose de quarante-huit heures ouvrées pour procéder aux entretiens en zone d'attente ; la conduite d'entretiens sécuritaires par les services compétents ; l'orientation vers le dispositif national d'accueil (DNA) pour les personnes admises à entrer sur le territoire national pour y déposer une demande d'asile.

Vous connaissez par ailleurs les règles qui s'appliquent à la zone d'attente et à l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD).

Permettez-moi de dire un mot sur le profil des personnes prises en charge : parmi les 234 passagers de l'*Ocean Viking*, nous avons recensé 44 mineurs non accompagnés, 179 adultes, 11 mineurs accompagnés ; 210 hommes et 24 femmes ; 53 ressortissants présumés du Bangladesh, 27 d'Égypte, 39 d'Érythrée, 2 d'Éthiopie, 2 de Gambie, 1 du Ghana, 8 de Guinée, 4 de Côte d'Ivoire, 22 du Mali, 1 du Maroc, 3 du Nigéria, 28 du Pakistan, 9 du Soudan, 3 du Soudan du Sud et 32 de Syrie.

J'en viens à quelques éléments de droit sur ce qui s'est passé ensuite et sur le « destin » de ces 234 passagers.

Le placement en zone d'attente s'applique à des personnes de nationalité étrangère qui entrent dans l'espace Schengen sans remplir les conditions légales pour y être autorisées, ce qui était le cas des passagers de l'*Ocean Viking*. Ces personnes ne sont pas autorisées à pénétrer sur le territoire national ; elles sont donc dans l'obligation de demeurer en zone d'attente sous le contrôle des services de la police aux frontières. Ce cadre législatif, nous l'appliquons régulièrement ; nous avons tiré de cette expérience des documents de planification et d'anticipation qui ont d'ailleurs fait l'objet d'une refonte au premier semestre 2022. Cette planification répond aux exigences du règlement (UE) 2019/1896 du 13 novembre 2019, le règlement Frontex.

Concernant la délimitation de la zone d'attente, l'article L. 341-1 du Cesda dispose que l'étranger qui arrive en France par la voie maritime et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être placé dans une zone d'attente dans un port ou à proximité d'un lieu de débarquement. L'article L. 341-6, quant à lui, dispose que la zone d'attente s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes, et qu'elle peut inclure un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. C'est la raison pour laquelle, dans son arrêté du 10 novembre, le préfet du Var a établi un périmètre de zone d'attente comprenant, d'une part, le site de débarquement sur l'emprise militaire de la base de Toulon et, d'autre part, le site de Giens, qui était le plus proche site hôtelier disponible et susceptible de correspondre aux exigences de la zone d'attente.

Le maintien en zone d'attente à la suite de la décision initiale de placement ne peut excéder une durée de quatre jours, au terme de laquelle le JLD doit être saisi aux fins de prolonger le placement pour une période de huit jours renouvelable une fois. L'article L. 342-5 du Cesda prévoit que le juge se prononce dans un délai de vingt-quatre heures à compter de sa saisine ou de quarante-huit heures si les nécessités de l'instruction l'imposent. À l'occasion de l'arrivée de l'*Ocean Viking*, le JLD a ainsi eu à connaître de 140 situations concernant 15 nationalités différentes. Les requêtes aux fins de prolongation de ce maintien en zone d'attente n'ayant pu être traitées par les juges dans le délai de vingt-quatre heures, la plupart des étrangers qui étaient placés en zone d'attente et n'avaient pas reçu de visa de circulation après premier examen de leur situation par l'Ofpra ont été remis en liberté. Je le précise, lorsque l'Ofpra considère que la demande d'asile n'est pas manifestement infondée, cela se traduit par la délivrance d'un visa de circulation d'une durée de huit jours qui permet à l'étranger d'être orienté vers un guichet unique de demande d'asile.

En l'occurrence, ont été présentées au JLD les personnes qui n'avaient pas reçu de visa de circulation, l'Ofpra ayant considéré que leur demande d'asile était manifestement

infondée. Les juges, eux, ont considéré que la possibilité de se prononcer dans un délai de quarante-huit heures constituait une dérogation, laquelle devait s'apprécier au cas par cas et qu'en l'espèce, elle ne pouvait pas résulter d'un contexte extérieur au dossier, décision confirmée en appel, puisque le parquet et le préfet ont fait appel.

Le parquet a fait appel des décisions concernant les personnes qui avaient été convoquées et dont l'audition n'avait pas pu avoir lieu ; il a soutenu que le fait que l'audition n'avait pas pu se tenir, donc le passage au délai de quarante-huit heures, devait s'apprécier comme appartenant aux nécessités de l'instruction. Telle n'est pas la solution qui a été retenue, ni par le JLD ni en appel ; il appartiendra au Gouvernement et au Parlement de préciser, si cela s'avère nécessaire, les conditions dans lesquelles le juge peut avoir recours à ce délai étendu de quarante-huit heures, par exemple en incluant explicitement le cas du placement en zone d'attente d'un nombre important d'étrangers au regard des capacités du service juridictionnel.

Je dirai quelques mots de l'intervention du juge administratif : le juge des référés – tribunal administratif de Toulon le 15 novembre, Conseil d'État le 19 novembre – a rejeté les référés introduits notamment par l'Anafé. Par ailleurs, le juge administratif a été saisi de 29 recours contre des décisions de non-admission. Il n'a libéré que 4 personnes qui avaient été maintenues en zone d'attente et qui devaient faire l'objet d'un éloignement ; la majorité des recours administratifs ont concerné des personnes ayant déjà été libérées par le JLD, ce qui a simplifié l'office du juge administratif...

Un point à date, maintenant, de la situation de ces personnes débarquées : sur les 234 personnes qui étaient présentes à bord de l'*Ocean Viking*, 44 mineurs non accompagnés ont donc été confiés aux services de l'ASE du département du Var, dont l'un a été ensuite reconnu majeur et réorienté vers le dispositif national d'accueil ; 190 personnes, dont 179 adultes et 11 mineurs accompagnés, ont été placées en zone d'attente. Sur ces 190 personnes, 71 avaient été admises à entrer sur le territoire à la suite de l'avis favorable de l'Ofpra, 115 ont été « libérées » – 111 par le JLD, 4 par le tribunal administratif –, 4 ont été éloignées, 2 vers le Mali, 2 vers le Bangladesh. Sur les 187 personnes qui ont finalement été orientées vers le dispositif national d'accueil (DNA) en vue d'une demande d'asile – 71 + 115 + 1 personne requalifiée comme majeure –, 129 ont enregistré une demande d'asile dans les guichets uniques de demande d'asile, 7 sont en instance de relocalisation vers la Finlande, 2 ont quitté le dispositif national d'accueil malgré l'enregistrement de leur demande, 3 mineurs accompagnés d'adultes sans lien direct de parenté ont finalement été confiés à un administrateur *ad hoc*, 53 ont quitté le dispositif sans demander l'asile en France et 3 sont encore dans le DNA sans que leur demande d'asile ait pu être enregistrée à ce jour – les opérations continuent.

Enfin, je ferai deux remarques complémentaires correspondant à deux questions que nous pouvons nous poser.

La première question est celle des conditions d'intervention du JLD, en particulier des conditions d'utilisation du délai de quarante-huit heures pour statuer.

La seconde a trait au cadre communautaire dans lequel s'inscrivent ces dispositions : en particulier, les relocalisations auxquelles un certain nombre de pays de l'Union européenne s'étaient engagés au profit de la France n'ont de caractère « obligatoire » que pour les États qui s'y engagent, mais non pour les personnes migrantes elles-mêmes –

c'est seulement sur la base du volontariat qu'une personne peut être relocalisée dans un autre pays de l'Union.

M. Jean-Yves Leconte. – Je poserai cinq questions.

Premièrement, confirmez-vous que, dès le débarquement, les mineurs non accompagnés ont bien été placés à l'ASE ?

Deuxièmement, il me semble que ce sont notre loi et notre réglementation, plutôt que le droit communautaire, qui sont en question en matière d'asile à la frontière et d'obligation pour l'Ofpra d'émettre un avis sur les dossiers.

Troisièmement, les choses auraient-elles été différentes si le bateau avait débarqué dans le ressort d'un tribunal judiciaire adapté au traitement de ce type de situations ?

Quatrièmement, quels sont les passagers de l'*Ocean Viking* qui ont été inscrits dans le système d'information Eurodac ?

Cinquièmement, des leçons ont-elles été tirées de cette expérience eu égard aux négociations en cours sur le Pacte européen sur la migration et l'asile ?

Je rappelle, en réponse aux propos qui ont pu être tenus, que les ONG sauvent des personnes en mer, étant précisé que 85 % des gens qui arrivent sur le territoire européen par la Méditerranée arrivent par eux-mêmes, et non dans les navires des ONG.

M. André Reichardt. – Si j'ai bien compris, SOS Méditerranée est d'abord intervenue directement auprès de Malte et de la Libye, le navire se trouvant successivement dans les zones SAR de ces deux pays. La France avait-elle compétence pour recevoir ce bateau et ces migrants ? N'était-ce pas plutôt à Malte ou à la Libye de les accueillir ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Merci, monsieur le président, de votre invitation.

L'écho médiatique de cet épisode a été considérable. Pourtant, 230 migrants débarquant en France, c'est un nombre très réduit par rapport au flux migratoire permanent et quotidien – la nouveauté est qu'ils sont venus de la mer.

Qui fait quoi ? Telle est la question : comment ces bateaux sont-ils financés ? Qui est à la tête de ces structures ? Pour connaître nombre d'entre eux, je peux vous dire que les armateurs qui arment ces bateaux sont des gens très respectables. Ils ont soutenu des initiatives liées au droit de la mer – avant tout, ce sont des marins – et leur action a été dévoyée, en tout cas mal orientée, par les ONG qui gèrent ces structures. Avez-vous, vous aussi, ce sentiment ?

Reste que, au regard de la situation générale, le poids de ce genre de débarquements est infime – et c'est un homme du Pas-de-Calais qui vous le dit.

M. Didier Marie. – Vous avez indiqué que 53 des migrants débarqués avaient quitté le DNA. Que sont-ils devenus ?

M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France. – Les mineurs non accompagnés ont été confiés à l'ASE, ainsi que le prévoient les textes, dès l'après-midi du

11 novembre, après un passage de quelques heures dans le site d'hébergement de Giens, même s'ils n'ont pas juridiquement été placés en zone d'attente.

Concernant l'articulation entre notre cadre juridique sur l'asile à la frontière et le cadre communautaire, vous avez tout à fait raison, monsieur Leconte : dès lors qu'une personne a été admise à pénétrer sur le territoire national pour y déposer une demande d'asile, c'est l'Ofpra qui doit examiner la demande. Nous sommes donc redevables de l'examen de l'ensemble des demandes d'asile qui ont été présentées. Le cadre des relocalisations repose sur une double volonté : celle, d'une part, de l'État qui accueille volontairement la relocalisation et endosse ainsi la responsabilité de la demande d'asile, sur le fondement de l'article 17 du règlement de Dublin ; celle, d'autre part, de la personne relocalisée. Notre cadre ne va pas plus loin que cela, en attendant la fin des négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile.

Après la déclaration de La Valette, en 2019, conséquence de l'épisode de l'*Aquarius*, et après la décision prise en juin, sous présidence française de l'Union européenne, d'instaurer un mécanisme volontaire de solidarité, il s'agit maintenant de donner un cadre législatif plus ferme, plus contraignant, plus engageant, à ce dispositif de relocalisation.

Les choses se seraient-elles passées différemment si l'*Ocean Viking* avait débarqué dans le ressort d'un autre tribunal judiciaire ? En l'occurrence, les moyens du tribunal judiciaire de Toulon ont été renforcés : cinq JLD ont été mobilisés par la cour d'appel d'Aix-en-Provence pour venir en renfort du tribunal judiciaire. Le débarquement eût-il eu lieu Marseille, on aurait été dans le ressort de la même cour d'appel et la marge de manœuvre disponible n'aurait pas été très différente.

Quid des enseignements que l'on peut tirer de cette expérience ? La situation de l'*Aquarius*, en juin 2018, était différente : à ma connaissance, ce navire n'avait pas pénétré dans la zone de responsabilité *Search and Rescue* française. À la suite de la décision prise par le gouvernement italien de fermer ses ports, les débarquements de personnes avaient été gérés au cas par cas, de manière bilatérale, par quelques États membres volontaires, dont la France, qui avait eu un rôle pionnier en la matière. Un mécanisme temporaire avait ensuite été mis en place, le 23 septembre 2019, par quatre pays – France, Allemagne, Italie, Malte – dans la déclaration de La Valette.

Malgré cette déclaration, les débarquements de navires de sauvetage sont restés suspendus à des négociations souvent longues entre les États membres. Le Pacte sur la migration et l'asile présenté par la Commission européenne le 23 septembre 2020 a notamment pour objet de définir des procédures de solidarité obligatoires, concernant en particulier la répartition des personnes secourues en mer ; les négociations afférentes ne sont pas encore abouties. La présidence française a permis l'adoption d'une déclaration de solidarité qui crée un mécanisme temporaire et volontaire de relocalisation de 10 000 personnes par an – c'est ce mécanisme qui a été suspendu pour ce qui est des relocalisations de l'Italie vers la France à la suite de l'accueil de l'*Ocean Viking*. La Commission européenne a par ailleurs émis des recommandations relatives à la coopération entre les États membres en matière de secours en mer, et un groupe de contact censé faciliter la coordination des activités des États membres avec celles des ONG s'est réuni deux fois en 2021. À l'occasion du Conseil « Justice et affaires intérieures » exceptionnel du 25 novembre dernier, il a été proposé de réactiver ce groupe.

Nous avons donc à présent une feuille de route, signée sous présidence tchèque le 7 septembre 2022, en vue de l'adoption avant la fin de la législature européenne d'un certain nombre de textes, dont celui qui permettra de consolider le cadre juridique des opérations de relocalisation.

Monsieur Reichardt, les espaces maritimes sont divisés en zones dites *Search and Rescue* placées chacune sous la responsabilité d'un État *via* son MRCC.

En l'espèce, de ce que je comprends des informations qui nous avaient été données par l'ONG SOS Méditerranée, six opérations de secours se sont faites dans les eaux libyennes et maltaises ; et, toujours selon l'ONG, les autorités libyennes et maltaises n'ont pas répondu aux demandes d'assignation d'un port sûr. Ce bateau continuant sa navigation vers le nord, il a fini par se trouver dans les eaux françaises. Et les autorités françaises ont considéré, en application du droit international applicable au secours en mer, qu'il était de leur responsabilité de leur assigner un port sûr – le secrétaire général de la mer vous donnera l'ensemble des précisions nécessaires.

Y a-t-il matière à redire quant à l'intervention des ONG ? Plus exactement, il nous semble nécessaire de mieux encadrer les opérations des ONG en précisant leurs droits et obligations et en mettant en place un cadre de coopération plus clair entre les États de la Méditerranée et lesdites organisations, pour davantage de coopération et d'anticipation. C'est ce qu'a redit le Conseil « Justice et affaires intérieures » réuni de manière exceptionnelle le 25 novembre à la demande de la France : les ministres y ont souligné « *la nécessité de prévenir les pertes de vie en mer et ont soutenu l'intention de la Commission de relancer le groupe de contact européen sur la recherche et le sauvetage afin, entre autres, d'élaborer un cadre de coordination et de coopération avec tous les acteurs impliqués dans les opérations* ». Dit autrement, il s'agit d'établir un cadre de bonnes pratiques avec les ONG. Je ne m'étendrai pas sur le comportement de ces dernières. On lit beaucoup de choses à ce sujet, avec des coupures de transpondeurs alléguées par exemple, mais tel n'est pas le champ de compétence de la direction générale des étrangers en France. En tout état de cause, le constat de la nécessité de reprendre ce travail d'élaboration d'un cadre de coordination est criant.

Concernant le nombre de demandes d'asile, en 2022, environ 13 000 demandes sont enregistrées chaque mois, ce qui devrait engendrer un total de 125 000 à 135 000 demandes à la fin de l'année, soit un niveau proche de celui historiquement record de 2019. Ce dernier sera d'ailleurs probablement dépassé en 2023 si la tendance actuelle se poursuit.

Dans le cas qui nous occupe, il s'agit de 190 personnes majeures, ce qui est peu au regard du nombre de demandes d'asile adressées à la France. Rapporté à sa population, le nombre de demandeurs d'asile accueillis en France est moins important que celui de certains pays européens, mais plus important, par exemple, que celui de l'Italie.

Pour répondre à M. Marie, dès qu'un visa de circulation sur le territoire national a été accordé aux personnes arrivées en France afin d'effectuer leur demande d'asile, ces dernières sont hébergées dans le cadre du DNA, sans obligation d'y rester. Nous ignorons où se sont rendues ces 53 personnes. Certaines d'entre elles ont déclaré vouloir rejoindre l'Allemagne par leurs propres moyens. Nous les avons mises en garde, car elles relèveraient dès lors du règlement de Dublin III : les Allemands pourraient refuser de prendre en compte leurs demandes d'asile, puisqu'elles ont déjà été enregistrées en France, et mettre en œuvre un « transfert Dublin ». De même, nous pourrions les intégrer au dispositif de l'orientation directive. En effet, lorsqu'elles quittent la région de résidence et l'hébergement qui leur ont

été assignés pour l'examen de leur demande d'asile, ces personnes perdent les conditions matérielles d'accueil qui leur sont associées.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Concernant le caractère adapté des zones d'attente à ce type de situation caractérisée par l'arrivée massive et simultanée de migrants, notre droit n'est-il pas insuffisamment directif pour traiter ces cas de figure très particuliers ?

Il n'est pas question de ne pas respecter les droits de chacun, mais, une évolution obligatoirement législative n'est-elle pas nécessaire pour disposer d'un système plus encadré et, en réalité, plus dirigiste ?

M. Éric Jalon. – La zone d'attente est le système le plus encadré à notre disposition actuellement. C'est l'état du droit, même si je ne dis pas que cela est satisfaisant. J'ajoute que la constitutionnalité et la conventionnalité de ce dispositif ont été contestées une fois encore, à l'occasion des référés qui ont été introduits, par des acteurs associatifs et une fois de plus défendues par le Gouvernement, grâce aux décisions, assez nombreuses, du Conseil constitutionnel relatives aux zones d'attente portant sur certains textes qui ont contribué à consolider ce dispositif.

Avec les termes et la réserve qui conviennent à un représentant de l'administration, je dépeindrai les difficultés rencontrées selon les étapes considérées.

D'abord, nous délivrons un visa de circulation de huit jours afin que les demandeurs d'asile puissent déposer leur demande. Dans les faits, nos actions ont été aussi incitatives que possible. Ainsi, nous avons transporté ces personnes vers des hébergements du dispositif national d'accueil au moyen de bus, puis nous les avons ensuite orientées vers des guichets uniques de demande d'asile, situés respectivement à Nice pour celles séjournant dans les départements du Var ou des Alpes-Maritimes, et à Marseille pour la majorité d'entre elles.

Pouvons-nous les obliger à déposer leur demande d'asile et donner à cette démarche mise en œuvre un cadre plus contraignant, voire coercitif ? Le droit français actuel ne le permet pas, tout comme, me semble-t-il, le droit européen.

Ensuite, s'agissant des personnes maintenues en zones d'attente après la décision de l'Ofpra – je précise de nouveau que le délai de 48 heures ouvrées peut apparaître comme une contrainte, mais qu'il a été tenu par les services de l'Ofpra –, la difficulté rencontrée est surtout une difficulté d'interprétation avec le JLD.

Nous avons considéré, en nous inspirant des pratiques du juge administratif, que l'audience faisait partie intégrante du processus de l'instruction. Ainsi, à partir du moment où les audiences étaient programmées et n'avaient pu avoir lieu, il aurait fallu, de notre point de vue, d'emblée passer à un délai de 48 heures, car l'instruction n'était pas complète. Ce n'est pas l'interprétation retenue par les JLD et par la cour d'appel. Ce point nécessite une clarification du droit au moyen soit d'un pourvoi en cassation, soit d'une évolution législative. Sans préjuger des débats et des arbitrages du Parlement et du Gouvernement, ce sujet devra être abordé.

Enfin, nous avons des difficultés à conférer un caractère plus contraignant au mécanisme de relocalisation, liées à des éléments du droit communautaire. Nous les avons signalées à nos partenaires européens, notamment aux présidences du Conseil de l'Union

européenne actuelle et à venir, afin qu'elles soient prises en compte dans les discussions sur le projet de pacte migratoire pour que nous disposions d'un cadre permettant de mieux faire face la prochaine fois.

M. François-Noël Buffet, président. – Il est incontestable que le délai d'intervention du JLD est extrêmement rapide. Souvent, il ne permet pas à l'administration de préparer son dossier et d'assurer sa défense.

M. Jean-Yves Leconte. – Quelles différences existe-t-il principalement entre l'état du droit français et la manière dont cela fonctionne en Italie lors d'un débarquement ?

M. Éric Jalon. – Je peux comparer les cadres français et communautaire, mais je dois demander une étude de droit comparé à propos du cadre italien pour vous répondre.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce serait utile au regard de la situation en Italie. Il me semble que la réglementation à la frontière y est plus structurée que dans les autres pays de l'Union européenne. Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'immigration, il est important de disposer d'une étude précise portant sur ces différences.

M. Éric Jalon. – Nous y pourrions dans ces délais.

Mme Brigitte Lherbier. – Je voudrais revenir sur le placement des enfants mineurs non accompagnés (MNA). Des lieux spécifiques sont-ils créés pour les accueillir lorsqu'ils sont en si grand nombre ? Vous avez expliqué que ces enfants sont dans les centres de l'ASE.

À Lille, l'ordonnance de placement de 270 enfants n'a pas pu être honorée par manque de places. C'est pourquoi votre explication selon laquelle ces enfants avaient été automatiquement confiés à l'ASE m'a étonnée, alors que les tribunaux judiciaires n'arrivent pas à placer les enfants, même en cas d'extrême ou de grand danger comme à Lille.

M. François-Noël Buffet, président. – Quelles sont les relations avec l'Italie désormais, après ce moment difficile, mais également avec les pays de première entrée sur le territoire européen ?

M. André Reichardt. – L'ensemble de ces personnes avaient bien été inscrites à Eurodac, pas uniquement celles ayant fait l'objet d'un examen positif ?

M. Éric Jalon. – Pour Eurodac, c'est en principe le cas. Je vous le confirmerai, mais c'est ce que prévoit la procédure.

Pour répondre à Mme Lherbier, s'agissant des MNA, la nomination d'un administrateur *ad hoc* par le parquet est prévue afin de s'assurer que tout se passe en conformité avec le droit. Bien que, juridiquement, ils n'aient pas été placés en zones d'attente, ces mineurs ont ensuite été conduits sur le lieu d'hébergement, où les services de l'ASE du Var sont venus les prendre en charge. Ils les ont ensuite orientés vers une structure hôtelière. Ces services n'ont alors pas signalé de difficultés de prise en charge, sur le plan quantitatif, au regard de leur plan de charge prévu par ailleurs. Le passage de relai entre les autorités de l'État et les services de l'ASE du Var s'est déroulé de manière fluide. Je n'ai pas connaissance de difficultés signalées, à cette occasion, par l'ASE du département du Var au préfet de ce même département ou au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Toulon.

Concernant les relations avec les États de première entrée, je parlerai de l'Italie, car les relations avec les autres pays de première entrée n'ont pas été affectées par cet événement.

La décision de suspendre les relocalisations depuis l'Italie a donc été prise, alors que nous avons repris des engagements en la matière en juin dernier, à la fin de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

En fin de semaine dernière, l'Italie a accepté d'assigner un port sûr, en raison du mauvais temps, à trois navires transportant des migrants à leur bord. Le ministre de l'intérieur a salué cette décision qui s'inscrit, à nos yeux, dans le plein respect du droit international ; il a rappelé que la solidarité européenne ne peut être dissociée de la responsabilité des États membres, qu'ils soient de première entrée ou non, et a signalé que, si l'Italie s'engageait durablement dans cette voie, la France pourrait reprendre ses engagements en matière de relocalisation et que nous continuerions d'œuvrer à la définition d'un cadre européen clair et partagé dans ce domaine.

En d'autres termes, et sans interpréter excessivement ces propos, est ainsi exprimé le souhait d'enclencher de nouveau un cercle vertueux et de revenir à une situation où chacun tient ses engagements au regard du droit international de la mer et des relocalisations.

À ce titre, nous considérons que la situation résultant de l'accueil de l'*Ocean Viking* a un caractère exceptionnel.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie de votre participation.

Régime juridique du secours en mer et accueil des personnes débarquées – Audition de M. Didier Lallement, secrétaire général de la mer

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Monsieur le secrétaire général, nous venons d'entendre le directeur général des étrangers en France, Éric Jalon, au sujet des procédures mises en œuvre à l'arrivée de l'*Ocean Viking*. Votre audition revêt une importance particulière, car nous ne sommes pas nécessairement tous au fait du droit de la mer. Or, nous avons besoin de comprendre précisément comment les choses se passent, en théorie et en pratique, avant qu'un navire ne puisse accoster sur le territoire français. Dans le cas de l'*Ocean Viking*, les médias ont largement évoqué la possibilité pour le navire d'être accueilli dans d'autres pays que le nôtre, soulignant qu'un refus de ceux-ci n'était pas normal au regard du droit international. Nous souhaitons donc avoir un éclairage sur l'aspect juridique de la question, afin d'envisager la nécessité ou non de faire évoluer, à notre niveau, le droit applicable.

Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes est présent à notre réunion.

M. Didier Lallement, secrétaire général de la mer. – Le secrétariat général de la mer (SGMer) est un organisme interministériel placé auprès de la Première ministre. Plus petit que les autres secrétariats généraux, il compte une quarantaine de personnes et remplit deux fonctions, à savoir l'action de l'État en mer et la coordination des dossiers interministériels que la Première ministre lui demande de mettre en œuvre, par exemple celui sur la pêche illégale. Son personnel est composé pour moitié de militaires de la Marine

nationale. Surtout, un centre opérationnel lui permet de suivre l'évolution de la situation dans les zones maritimes, tant en métropole qu'outre-mer, et il bénéficie aussi de l'aide des représentants locaux par le biais des préfetures maritimes, le préfet maritime exerçant à la fois le commandement militaire de zone et la responsabilité de la police en mer. Il agit sous ma coordination et sous l'autorité de la Première ministre.

L'action de l'État en mer s'étend au-delà du sauvetage en mer, puisqu'elle concerne aussi la pêche illégale ou le trafic de drogue. Pour la mener, nous disposons d'une fonction garde-côtes – il n'existe pas de corps de garde-côtes en France –, composée de l'ensemble des moyens nautiques mis à disposition par la Marine nationale, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA). Cette fonction nécessite une adaptation constante aux menaces et aux difficultés du moment, l'actualité pouvant être pourvoyeuse de nécessités impératives. Par exemple, la Première ministre a souhaité dernièrement renforcer les moyens de secours en Manche, en y affectant deux navires supplémentaires, pour faire face à l'augmentation significative des demandes de sauvetage. Le SGMer a donc prélevé deux navires sur la compétence de la préfecture maritime de l'Atlantique et les a déplacés en Manche.

Nous n'intervenons que dans notre zone de compétence et pas à l'échelle mondiale, hormis quand des navires français sont concernés. Nous suivons, par exemple, les mouvements des navires des organisations non gouvernementales (ONG) en Méditerranée centrale, grâce à leur balise AIS (*Automatic Identification System*), qui fournissent des données ouvertes. Ce suivi se fait dans le centre opérationnel de la fonction garde-côtes, situé à Paris sur le site Balard et qui est adossé à l'état-major de la Marine nationale, bien qu'il dépende du SGMer.

Pour ce qui est de l'architecture juridique du dispositif, des conventions internationales régissent la recherche et le sauvetage en mer, le principe général restant d'intervenir le plus rapidement possible en cas de demande de secours grâce au navire le plus proche. La convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite « convention Solas », prévoit l'obligation pour les États contractants de prendre les dispositions nécessaires pour la coordination et la communication en cas de détresse en mer. Elle a été complétée par la convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes, dite « convention SAR », et par la convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 qui prévoit l'obligation de porter assistance et de faciliter la création d'un dispositif permanent de recherche et de sauvetage. En France, les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) assurent sur chaque façade maritime cette fonction de sauvegarde.

Indépendamment de ces traités, l'Organisation maritime internationale (OMI) traite de ces sujets dans le cadre d'un comité de sécurité maritime qui comprend notamment un sous-comité de la navigation, des communications, de la recherche et du sauvetage. Il œuvre conjointement avec un groupe de travail de l'organisation de l'aviation civile internationale, car les secours en mer font souvent intervenir des reconnaissances en avion.

En droit interne, le code de la sécurité intérieure, en ses articles R. 742-1 à R. 742-15, reprend ces dispositions : quel que soit le lieu où un événement se produit, la recherche et le sauvetage des personnes en détresse sont assurés par une organisation dédiée ; l'assistance par les capitaines de navire ou les centres de recherche aux personnes en mer doit être assurée sans considération de leur nationalité, de leur statut ou des circonstances. Par conséquent, il y

a une obligation de fournir à toute personne une assistance dès lors qu'elle émet un signal de détresse.

Or, aujourd'hui, des signaux sont émis qui ne répondent pas forcément à des cas de détresse. C'est du moins ce que l'on observe en Manche, au niveau du CROSS Gris Nez. Notre travail est donc de déterminer s'il y a détresse ou non, car nos moyens étant limités, les CROSS ne peuvent pas faire fonction d'escorte pour les embarcations de migrants, comme le voudraient les passeurs. Les règles des conventions internationales sont ainsi parfois détournées de leur finalité première.

Chaque État assure la coordination par l'intermédiaire des centres de coordination et de sauvetage (CCS) – *Rescue Coordination Center* (RCC). Un catalogue de ces centres est fourni au titre de l'OMI. Chaque navire dispose ainsi de la documentation nécessaire pour pouvoir s'adresser au RCC compétent par le biais de la radio, afin de déclencher une recherche dans les zones dites « SAR » (*Search and Rescue*), notifiées à l'OMI.

Ces zones ont été définies par les États de manière coordonnée. Elles peuvent parfois se superposer, comme c'est le cas en Méditerranée centrale entre l'Italie et Malte. En effet, dès lors que l'on est en mer, la précision frontalière ne peut pas être totale. Toutefois, le dispositif reste clair.

Cela n'empêche pas que les conditions de son utilisation puissent parfois être étonnantes. Ainsi, certains navires procèdent en sélectionnant leur zone de sauvetage plutôt que de choisir la plus proche. Ils préféreront systématiquement les zones italienne ou maltaise aux zones tunisienne ou libyenne pourtant plus proches. Les ONG concernées ont justifié cela par le fait que la Tunisie et la Libye n'offraient pas les garanties nécessaires pour accueillir les personnes à bord de leurs navires. Elles choisissent donc systématiquement l'Europe.

Il existe une quinzaine de navires d'ONG capables de croiser en Méditerranée centrale. Ils ne sont jamais tous ensemble en mer, à cause des besoins de ravitaillement et de la rotation des équipages. En ce moment, deux d'entre eux croisent au nord de la Libye ; la semaine dernière, il y en avait trois ; en général, il y en a entre deux et quatre, sous pavillons différents, allemand, norvégien, anglais, mais pas français. L'Italie considère que le pavillon du navire a son importance, car l'État concerné exerce une responsabilité, ce qui ne figure pas dans les conventions internationales.

Nous bénéficions aussi des informations que nous donnent nos contacts, tout cela en source ouverte. Ainsi, nous savons que le navire de SOS Méditerranée appareillera le 18 ou le 19 décembre prochain ; nous aurons sans doute des discussions avec les Italiens aux alentours de Noël sur l'*Ocean Viking*. Tous ces navires croisent en zone libyenne dans le cadre des conventions internationales. C'est en tout cas ce qu'ils affirment et nous n'avons aucun élément pour dire le contraire ni pour corroborer cela.

M. André Reichardt. – La répartition des zones de sauvegarde SAR entre les différents États ne donne-t-elle pas à celui qui est concerné une obligation impérative d'intervenir ? Quelques 230 personnes recueillies sur l'*Ocean Viking* ont été accueillies à Toulon. Dès lors que leur sauvetage a eu lieu en zones maltaise et libyenne, n'aurait-il pas fallu que ces personnes soient accueillies à Malte et en Libye ?

Quel est le rôle de Frontex et comment travaillez-vous avec l'agence ? Quelle est la répartition des compétences entre Frontex et les ONG ? En effet, si Frontex fait son travail

de surveillance des frontières extérieures, en particulier maritimes, dans quelle mesure les ONG peuvent-elles encore intervenir ? L'agence a-t-elle suffisamment de moyens ?

Avez-vous des informations précises sur la manière dont les ONG interviennent pour les sauvetages en mer ? La presse relaie à longueur de temps le cas de petites embarcations que les passeurs abandonnent sans moteur en pleine traversée, en donnant aux passagers le numéro de téléphone des ONG à appeler : est-ce une réalité ou bien une rumeur ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Sans anticiper la réponse de M. le secrétaire général de la mer, je souhaite préciser que Frontex n'a pas le même niveau de compétence que les ONG. On peut le voir sur les côtes de Manche Est-mer du Nord, où un avion a été mis à disposition de l'agence, qui effectue du signalement, mais pas de sauvetage.

Au-delà de la polémique avec l'Italie, le flux des migrants médiatisé reste ponctuel par rapport à l'ampleur de la situation sur nos côtes. Ainsi, dans la zone Manche Est-mer du Nord, les départs sont quotidiens tout comme les cas d'alerte de surveillance et de mise en état des secours, d'autant que les passeurs lancent des pièges aux autorités de secours et aux gendarmes en inventant de multiples départs pour fausser les pistes.

Je suis élu d'un département proche de la mer et votre mission me tient à cœur. Le sauvetage en mer peut prendre un tour caricatural, dès lors que son principe consiste à dire que l'on doit toujours sauver une personne en détresse en mer. Mais il faut aussi anticiper et c'est essentiel : comment éviter que les migrants ne prennent la mer ? Cette mission est très compliquée.

Vous avez mentionné les renforts en Manche : il faut ajouter aux deux bateaux, six équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pour le CROSS Gris Nez.

L'*Ocean Viking* n'est finalement qu'un tout petit bateau par rapport à tout ce qui se passe en mer.

M. Jean-Yves Leconte. – Le sauvetage concerne en effet peu de personnes parmi toutes celles qui traversent la Méditerranée. Toutefois, ces actions sont indispensables : des gens sont en danger en mer et il faut trouver une solution. La question est surtout de savoir comment éviter les départs.

Mme Brigitte Lherbier. – Pour compléter les propos de mon collègue André Reichardt, j'ajouterai que certains bateaux ne parviendraient pas à effectuer leur traversée s'ils n'étaient pas surveillés et aidés, car même avec un moteur, la traversée vers l'Angleterre reste difficile.

La protection civile locale est constamment en alerte, ce qui ne va pas sans difficulté, les coûts étant énormes et les moyens limités. Toutefois, le sauvetage reste une nécessité absolue.

M. Didier Lallement. – Pour ce qui est des zonages et de l'obligation d'intervenir, dès lors que le navire ne fait pas de demande d'intervention auprès du RCC compétent, celle-ci n'a pas lieu. C'est la raison pour laquelle les Libyens ou les Tunisiens n'interviennent pas ; quant aux Maltais, ils ne répondent plus, même en cas de demande. Récemment, la France a émis des protestations à ce sujet auprès de l'OMI. Cette situation

depuis un peu moins d'un an : les navires concernés ne s'adressent plus qu'aux autorités de la SAR italienne.

Les textes prévoient pourtant que tout appel de détresse doit être traité par le RCC compétent, afin d'indiquer un port sûr. Les Italiens justifient de ne pas accueillir les personnes en détresse par le fait que, selon eux, il ne s'agit pas de sauvetage en mer. Lorsqu'ils ont admis trois navires, la semaine dernière, ils l'ont fait au motif de difficultés météorologiques. Tout dépend donc de l'interprétation que l'on a des conventions internationales : le sauvetage ne se discute pas, mais s'agit-il d'un sauvetage ou de trafic d'êtres humains ?

Dès lors qu'un État reçoit un appel de détresse et une demande de désignation d'un port sûr et que le navire est dans sa zone, il se doit de répondre. C'est ce que nous avons fait dans le cas de l'*Ocean Viking*. De même, lorsque ce navire a émis une demande d'évacuation sanitaire de quatre personnes au large de la Corse, j'ai fait intervenir un hélicoptère pour les sauver en les ramenant à l'hôpital d'Ajaccio.

Pour des raisons médicales que je ne connais pas, trois d'entre elles n'ont pas été admises à l'hôpital. Toujours est-il que nous ne discutons pas : lorsque le capitaine du navire lance un appel de détresse au motif qu'il y a à bord certains malades dont la vie est menacée, nous allons les secourir.

Quant à l'agence Frontex, elle est chargée de la surveillance des frontières et non du secours aux personnes. Elle nous permet de procéder à des repérages, notamment pour lever des doutes. C'est aussi le rôle de l'avion de Frontex dans la Manche.

En Manche Est-mer du Nord, on enregistre jusqu'à quarante départs par jour, ce qui peut représenter 800 à 1 000 personnes sur l'eau.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cela mobilise d'ailleurs énormément de moyens.

M. Didier Lallement. – Tout à fait. Je pense en particulier au CROSS, dont les opérateurs – ils sont trois au cours d'une nuit de veille – sont saturés de messages.

Plus globalement, c'est tout notre dispositif de secours qui est saturé. Toute la question est de savoir si les secours sont nécessaires. S'y ajoute la difficulté de localisation des navires. Voilà pourquoi la procédure CROSS prévoit que l'on demande aux intéressés de se géolocaliser *via* une application quelconque, comme WhatsApp.

En outre, plus on approche de l'Angleterre, plus ces embarcations convergent, car la zone d'arrivée est assez étroite – elle est longue de moins de 20 kilomètres. Il est d'autant plus difficile de savoir quelles sont les embarcations réellement en difficulté.

Pour ce qui concerne la Méditerranée, les chiffres sont également connus, du moins pour ce qui concerne les personnes secourues : par définition, on ne peut pas comptabiliser les personnes qui passent. Toujours est-il que la Méditerranée centrale, au départ de la Libye, est aujourd'hui la route principale. En 2021, nous y avons secouru 68 000 migrants, contre 15 000 en 2019. Nous sommes donc bien face à une hausse exponentielle.

En Méditerranée, un tiers des migrants partent de Tunisie, du moins parmi les personnes secourues, et les flux en provenance de Turquie tendent à se réduire un peu. Parmi

les personnes secourues au départ de la Libye, on trouve une majorité de Sri Lankais, auxquels s'ajoutent désormais des Égyptiens et des Bangladais. À La Réunion, on a également secouru quelques Sri-Lankais. À l'évidence, certains pays riverains de la Libye, qui ne demandent pas de visas pour ces nationalités, permettent des transferts aériens. Ensuite, ces populations transitent en Libye par des réseaux de passeurs. Cela étant, je rappelle que ma compétence s'arrête à l'entrée du port.

Contre-amiral Benoît de Guibert, secrétaire général adjoint de la mer. – Il faut bien distinguer les zones de recherche en mer et les délimitations maritimes.

Les eaux territoriales vont jusqu'à 12 milles nautiques ; c'est sur elles que nous exerçons notre véritable souveraineté. Viennent ensuite la zone contiguë, jusqu'à 24 milles nautiques, sous juridiction française pour un certain nombre de polices, et la zone économique exclusive (ZEE), jusqu'à 200 milles nautiques. Au-delà de ces zones, la haute mer fait l'objet d'un certain nombre de règles fixées par la convention de Montego Bay.

Pour le sauvetage en mer, les SRR (*Search and Rescue Region*) sont des zones de coordination déclarées à l'OMI par les États, soit de manière unilatérale, soit en accord avec les États voisins. Certaines de ces zones se recoupent, mais ce n'est pas un problème. Un point d'entrée est défini : le MRCC (*Maritime Rescue Coordination Center*) – en France, il prend le nom de CROSS – constitue le centre de coordination des opérations de sauvetage dans cette zone.

Ces zones sont définies selon plusieurs critères, reposant sur la géographie et sur les moyens de sauvetage des différents pays. Un État avec de très faibles moyens ne sera pas chargé d'une zone aussi étendue qu'un voisin mieux doté.

Quand une opération de sauvetage doit être menée, les autorités des pays concernés sont donc appelées à se concerter. C'est ce que les autorités britanniques et françaises font ce matin même en Manche Est-mer du Nord, sous la coordination du MRCC britannique.

La désignation du port relève, elle aussi, d'un dialogue dépendant d'un certain nombre de paramètres. Ainsi, les Maltais ne répondent plus aux demandes qui leur sont adressées, ou y répondent beaucoup moins ; ils estiment ne plus avoir la capacité d'accueillir tous les navires qui auraient fait l'objet d'une opération de secours au titre de la SRR maltaise. S'y ajoutent des considérations politiques : on l'a vu pour ce qui concerne l'Italie au début du mois de novembre dernier.

Enfin, trois opérations Frontex sont déployées en mer Méditerranée au profit des pays dits « de première entrée », à savoir la Grèce, l'Italie et l'Espagne. Il s'agit des opérations Poséidon, Themis et Indalo. Ces moyens sont-ils suffisants ? Tant que des personnes périront en mer, on pourra estimer qu'ils ne le sont pas ; et ils ne le seront probablement jamais.

Mme Marie Mercier. – Monsieur le secrétaire général, c'est donc vous qui prenez la décision d'envoyer un hélicoptère pour secourir des patients putatifs. Mais qui pose le diagnostic d'urgence vitale ? Existe-t-il un dispositif de régulation comparable aux centres 15 ?

Vous m'apprenez à quel point les sauvetages en mer du Nord sont nombreux. Peut-être notre commission des lois pourrait-elle se pencher plus précisément sur cette question et sur les moyens déployés à cet égard.

Mme Brigitte Lherbier. – À l'évidence, pour les populations locales, notamment dans le Nord, les drames en mer sont devenus insupportables, d'autant qu'ils sont désormais largement mis en lumière.

M. André Reichardt. – Je sais bien que Frontex est chargé de lutter contre l'immigration clandestine, mais le but premier de ces embarcations est bien d'entrer illégalement en Europe ; ensuite, les organisations non gouvernementales (ONG) interviennent pour assurer des sauvetages en mer. Quel est le véritable rôle de Frontex ? Si nous voulons réellement lutter contre l'immigration clandestine, ses moyens sont manifestement insuffisants : ne faut-il pas définir un nouveau *modus operandi* de cette agence européenne ?

M. Didier Lallement. – Madame Mercier, l'appel est émis par le capitaine du navire et le médecin présent à bord atteste de l'urgence vitale : cela ne se discute pas. Ensuite, on peut s'interroger sur l'ampleur des moyens à mobiliser. Mais, en vertu des lois de la mer, c'est l'autorité à bord qui définit le danger et non le service de secours. Le capitaine assume la responsabilité juridique et, en l'occurrence, médicale de l'alerte.

Mme Marie Mercier. – Le médecin à bord ne peut-il pas s'adresser à un confrère présent à terre, qui jouerait un rôle de relai auprès de vous et un rôle de régulateur ? Il va sans dire que vous n'allez pas devenir une autorité médicale.

M. Didier Lallement. – Un centre médical, implanté à Toulouse, est précisément chargé de ce dialogue.

Dans le cas précis de l'*Ocean Viking*, les choses se sont manifestement arrangées pendant le transfert.

Je vous confirme que les sauvetages en Manche Est-mer du Nord ont lieu tous les jours. Or le CROSS a aussi pour mission de gérer le rail, ce qui n'est pas une mince affaire : un heurt entre navires de commerce aurait des conséquences dramatiques, y compris du fait de la pollution. Mais ce centre est de plus en plus dévié de sa mission originelle, et essentielle, vers des tâches de sauvegarde.

Madame Lherbier, le fait nouveau en la matière, c'est que les associations portent plainte. Nos opérateurs sont non seulement tenus de faire face aux demandes, qui affluent de toutes parts, mais ils agissent sous le contrôle du juge pénal. Il a d'ailleurs fallu assurer une assistance psychologique pour les opérateurs du CROSS, très affectés par la campagne médiatique dont ils ont fait l'objet. Certains de ces militaires ont été livrés en pâture par les médias, qui ont même parfois publié leurs noms.

Contre-amiral Benoît de Guibert. – On peut estimer que Frontex va régler en mer ce qui n'a pas été fait à terre, au départ ou à l'arrivée. Mais, en mer, on fait avant tout du sauvetage, que ce soit en Méditerranée ou en Manche Est-mer du Nord.

En effet, nous ne parlons pas de navires au pavillon identifié, à bord desquels on pourrait monter pour procéder à des contrôles et s'assurer que le capitaine ne se livre pas à un trafic de migrants. Nous parlons d'embarcations de fortune, ou *small boats*, qui peuvent

chavirer d'une minute à l'autre. Il y a un peu plus d'un an, les Britanniques avaient annoncé leur intention de procéder à des opérations de *push back* pour empêcher l'arrivée de ces embarcations : ni la *Border Force* ni la *Royal Navy* ne l'ont fait, car on ne peut pas risquer un naufrage. La seule solution est de secourir l'embarcation. À ce titre, Frontex a fait l'objet d'une polémique à l'est de la Méditerranée.

Ma conviction de marin, c'est que ce sujet ne peut qu'être réglé à terre. S'ils ont de l'eau jusqu'à la taille, qui plus est avec des bébés, les migrants doivent être secourus : n'oublions pas que l'on peut se noyer dans 20 centimètres d'eau.

M. François-Noël Buffet, président. – À ce jour, la responsabilité du pavillon n'existe pas juridiquement. Exigerait-elle une législation nationale ou un accord international ?

M. Didier Lallement. – Les Italiens semblent prêts à défendre cette thèse de la responsabilité du pavillon. On voit bien que le pavillon a une influence, mais, pour l'instant, il n'existe pas de responsabilité de l'État concerné sur le secours en mer : il faudrait réviser le traité.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous vous remercions de votre participation.

La réunion, suspendue à 11h30, est reprise à 14h00

Avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) - Communication et examen de la proposition de résolution européenne

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Monsieur le président de la commission des affaires européennes, chers collègues, nous réunissons les commissions des lois et des affaires européennes afin d'examiner une proposition de résolution européenne (PPRE), portée conjointement par le président Rabin et moi-même, relative à l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, dite « Frontex ».

Un vote interviendra à l'issue, mais n'y participeront que les commissaires de la commission des affaires européennes.

Instituée en 2004 pour apporter son soutien aux États membres dans leur mission de surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen, Frontex est à un moment charnière de son histoire. À la suite de la crise migratoire de 2015, qui avait conduit plus d'un million de migrants à rejoindre irrégulièrement l'Union européenne, le mandat de l'agence a été considérablement renforcé, en 2016 puis en 2019.

De fait, Frontex possède désormais une compétence dans l'ensemble des champs de la politique migratoire et est progressivement devenue un soutien incontournable pour les États membres dans la gestion de leurs frontières. C'est particulièrement le cas en France, où l'administration s'appuie régulièrement sur les capacités de l'agence, notamment dans le cadre de sa politique de retours contraints. Alors que le nombre de traversées de la Manche a récemment explosé, Frontex affrète par ailleurs un avion pour la conduite d'opérations de surveillance de la côte d'Opale. L'agence intervient également en matière de lutte contre la

criminalité transfrontalière et elle aide des pays tiers ayant passé un accord avec l'Union européenne pour surveiller leurs frontières.

Surtout, Frontex dispose aujourd'hui de prérogatives en matière de puissance publique inédites pour une agence de l'Union européenne. Alors qu'elle était essentiellement une agence de coopération et de soutien, les dernières révisions de son règlement ont acté sa transformation en une réelle entité opérationnelle. Selon la formule consacrée, Frontex est aujourd'hui le « bras armé » de la politique migratoire européenne.

Cette extension du mandat de l'agence s'est accompagnée d'une augmentation considérable de ses moyens financiers et humains. Son budget a été multiplié par près de dix en l'espace de dix ans. Alors qu'il était de seulement 86 millions d'euros en 2012, il devrait atteindre 845 millions pour 2023. La grande nouveauté du mandat de 2019 a été de doter Frontex d'un contingent permanent de garde-frontières, vêtu d'un uniforme aux couleurs européennes et bénéficiant du port d'armes. Composé à la fois de personnels propres et d'experts nationaux détachés, ce contingent compte aujourd'hui 1 900 personnels, et devrait en comprendre 10 000 en 2027. Il s'agit, là encore, d'une grande première pour une agence de l'Union européenne.

Cette nouvelle capacité opérationnelle va de pair avec une responsabilité renforcée. Aux termes du mandat de 2019, Frontex doit ainsi porter une attention toute particulière au respect des droits fondamentaux dans l'accomplissement de ses missions, notamment par la nomination d'un officier aux droits fondamentaux indépendant et la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes.

Or, comme chacun d'entre nous le sait, l'agence Frontex est aujourd'hui en crise. Cette crise a atteint son paroxysme, le 28 avril dernier, avec la démission fracassante de son directeur exécutif, le français Fabrice Leggeri.

La crise que connaît Frontex est en réalité d'une nature duale. C'est d'abord une crise de croissance. En moins de trois ans, l'agence a dû opérer les transformations liées à l'élargissement de son mandat, tout en conduisant une vingtaine d'opérations simultanées. Alors que la covid-19 a eu un lourd impact sur son activité, elle a en outre dû composer avec une succession de crises aux frontières extérieures. Je pense notamment à l'instrumentalisation des migrations par la Biélorussie en novembre 2021 ou, plus récemment, au déclenchement du conflit en Ukraine. J'ai conduit en mai dernier une délégation de la commission des lois à Varsovie, où l'agence a son siège : j'ai personnellement pu prendre la mesure du changement de dimension que l'agence a dû assumer depuis 2019 et des défis qu'il a engendrés. Outre le recrutement des membres du corps permanent ou de l'équipe dédiée aux droits fondamentaux, Frontex a dû opérer une montée en puissance à marche forcée dans tous les domaines, y compris au niveau de ses processus décisionnels internes et des fonctions supports.

Frontex subit également une crise de confiance. En effet, la pression de l'immigration irrégulière demeure forte aux frontières extérieures. Alors que 200 000 franchissements irréguliers avaient été recensés aux frontières extérieures de l'Union européenne en 2021, ce qui représentait déjà une augmentation de 60 % par rapport à l'année précédente, plus de 280 000 ont été comptabilisés sur les seuls neuf premiers mois de l'année 2022.

Or, à la suite d'allégations portées par des organisations non gouvernementales (ONG) et de dénonciations internes, Frontex a été accusée, d'une part, de manquements dans son fonctionnement interne et, d'autre part, de couvrir des actions de refoulement des migrants en mer Égée et en mer Méditerranée. Ces révélations ont légitimement interpellé l'opinion publique et les institutions. En conséquence, plusieurs enquêtes et audits ont été menés, que ce soit par le médiateur européen, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen ou encore l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Dans son rapport, le Parlement européen a reconnu ne pas avoir trouvé de preuves d'une implication directe de l'agence dans des actions de refoulement. Il a en revanche dénoncé la passivité de l'agence, qui détenait des preuves de violations de droits fondamentaux de la part d'États membres avec lesquels elle menait des opérations conjointes. Le rapport de l'OLAF, qui ne porte pas sur l'agence en tant que telle, mais sur l'action de trois membres de l'équipe dirigeante, parvient à des conclusions similaires.

Ces enquêtes et audits ont directement conduit à la démission de M. Leggeri et à son remplacement par une direction intérimaire. La nomination d'un nouveau directeur exécutif a pris du retard et devrait intervenir le 20 décembre prochain.

Cette situation appelle deux observations de notre part.

Au vu de ses conséquences, il est éminemment regrettable, en termes de gouvernance, que le rapport de l'OLAF n'ait pas été rendu public et que l'information disponible se limite à des fuites de documents organisées dans la presse.

Ensuite, il est désormais établi que l'agence Frontex fait l'objet d'un combat feutré en interne et au sein des institutions européennes, où deux visions distinctes de ses priorités s'affrontent : la première estime, quand elle ne remet pas en cause l'existence même de l'agence, que Frontex devrait avant tout veiller au respect des droits fondamentaux des migrants gagnant l'Union européenne irrégulièrement, afin de leur permettre, dès que possible, d'y demander l'asile. La seconde considère, au vu de la pression migratoire, que Frontex doit obtenir d'abord et avant tout des résultats dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Fabrice Leggeri ne nous a pas dit autre chose lors de son audition en juin dernier.

Nous estimons, le président Rapin et moi-même, que ce débat existe bel et bien, mais qu'il est en grande partie artificiel : le primat accordé à la mission de lutte contre l'immigration irrégulière est incontestable, c'est la raison d'être de l'agence. Il ne l'exonère toutefois en aucun cas de veiller au respect des droits fondamentaux dans son action.

En réalité, ces divergences semblent d'abord résulter d'inimitiés personnelles et de luttes d'influence au sein des institutions européennes pour le contrôle de l'agence opérationnelle la plus puissante de l'Union.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne réfléchit à une révision du règlement de 2019, qui prévoit lui-même sa révision quadriennale. Formellement, la Commission européenne a lancé un appel à contribution des parlements nationaux, mais le délai très réduit pour y répondre décrédibilise grandement cette démarche d'association.

Au regard de ces éléments, nous avons décidé, le président Rapin et moi-même, d'engager des travaux sur l'avenir de Frontex. Outre l'audition, il y a un mois, de Mme Aija

Kalnaja, directrice exécutive par intérim de l'agence, nous avons procédé à l'audition de représentants du ministère de l'intérieur et des institutions européennes. Ces travaux ont nourri notre réflexion.

Le président Rapin va désormais vous présenter le contenu même de la proposition de résolution.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous vous proposons d'abord de réaffirmer notre attachement à l'espace Schengen, espace de libre circulation qui est l'un des acquis précieux de l'Union européenne.

Dans le même mouvement, nous avons souhaité rappeler une évidence : la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen ne peut exister durablement sans un contrôle efficace de ses frontières extérieures, contrôle qui est assuré par les États membres, avec l'appui de l'agence Frontex. À l'heure actuelle, environ 2 000 personnels de l'agence – en pratique, des officiers sous statut Frontex et des experts nationaux détachés – sont déployés pour cette mission dans le cadre de 18 opérations.

En ce sens, notre proposition souligne l'apport du règlement Frontex 2019/1896 qui a consolidé le mandat de l'agence : il prévoit de la doter d'un contingent permanent de 10 000 garde-frontières et garde-côtes à échéance 2027, il lui demande d'agir sans délai dans le respect des droits fondamentaux, il lui permet de prendre une part plus active aux opérations de retour et l'autorise à coopérer avec les pays tiers.

Enfin, et je parle ici en cohérence avec la position de nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte, rapporteurs pour le nouveau pacte sur l'asile et la migration, nous rappelons que la politique de contrôle des frontières doit être étroitement liée à la politique migratoire et à la politique de l'asile, au sein d'une approche globale.

Le deuxième objectif de notre proposition est de demander un vrai pilotage politique de l'agence Frontex. Tout d'abord, si le prochain directeur exécutif est bien nommé le 20 décembre comme prévu, il faut déplorer le délai de huit mois qu'a demandé cette nomination. Il faut également regretter l'absence de candidature française pour cette direction. Il ne s'agit pas de contester la pertinence des trois candidatures en lice – celles de Mme Terezija Gras, ministre du gouvernement croate, de Mme Aija Kalnaja, directrice intérimaire actuelle de Frontex, et de M. Hans Leijtens, directeur de la maréchaussée des Pays-Bas, qui semble être le favori ; mais la France disposait des talents nécessaires pour faire acte de candidature. Ce refus d'obstacle du Gouvernement pourrait entraîner une perte d'influence de notre pays sur l'agence, qui est la plus grosse agence de l'Union européenne. On peut déjà observer que, sur environ 1 875 personnels sous statut, l'agence ne compte que 32 Français, soit 1,7 % !

Au-delà du choix de son directeur, l'agence doit vite se remettre au travail, ce qui demande un meilleur pilotage politique. Cela passe, d'une part, par un renforcement du suivi et de l'orientation de l'action de l'agence par les ministres des affaires intérieures, mais aussi par un rehaussement des compétences des représentants des États membres au sein du conseil d'administration, à qui l'on demande certes une expertise technique, mais aussi une capacité managériale et une intelligence politique. Tout ceci afin que Frontex bénéficie de lignes directrices claires dans son action.

J'ajoute une demande complémentaire à ces recommandations : pour que le pilotage politique de Frontex soit complet, les parlements nationaux doivent être associés au contrôle de son action. Or, à l'heure actuelle, ils en sont exclus. Le Parlement européen ne les a pas invités lorsqu'il a mis en place unilatéralement son groupe de suivi des missions de l'agence, alors que l'association du Parlement européen et des parlements nationaux est expressément prévue dans le règlement Frontex. En outre, nos parlements ne peuvent se désintéresser de la surveillance des frontières, mission intrinsèquement liée à la souveraineté nationale. Ce matin, à l'invitation du président Buffet, j'ai assisté à l'audition sur le régime juridique du secours en mer et l'accueil des personnes débarquées. Aujourd'hui encore, un drame a lieu dans la Manche. Sur de tels sujets, il est important que les parlementaires nationaux puissent rendre des comptes à nos concitoyens de manière plus précise que les parlementaires européens. C'est pourquoi nous préconisons la mise en place d'un groupe de contrôle parlementaire conjoint, à l'image de celui qui fonctionne déjà bien pour l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol).

Le troisième objectif de notre proposition est de clarifier le mandat de Frontex. La mission première de Frontex est le contrôle des frontières extérieures ; elle doit assumer cette mission dans le respect des droits fondamentaux. À cet égard, notre proposition salue la mise en œuvre désormais intégrale des dispositions du règlement de 2019 qui garantissent un respect effectif des droits fondamentaux, en premier lieu la procédure d'alerte en cas de violation des droits fondamentaux, assortie d'un mécanisme de traitement des plaintes. Elle invite cependant les responsables de l'agence à éviter toute instrumentalisation de cette procédure par des parties hostiles à l'existence même de Frontex. En second lieu, le respect des droits fondamentaux doit être assuré par l'action de vérification incombant à l'officier aux droits fondamentaux, qui a accès à toutes les procédures et dont l'action est désormais appuyée par 46 contrôleurs. Sur ce point, la proposition émet plusieurs préconisations afin d'éviter l'institutionnalisation d'une guerre des chefs au sein de l'agence, entre son directeur exécutif et l'officier aux droits fondamentaux : instauration de canaux de dialogue permanent entre ces responsables ; nécessité d'une expérience de l'officier et des contrôleurs, non seulement en matière de droits fondamentaux, mais aussi en matière de surveillance des frontières ; principe d'une évaluation professionnelle annuelle de l'officier par le conseil d'administration et de l'examen de son action par le médiateur européen.

Concernant les opérations conjointes entre Frontex et les États membres, la proposition rappelle que Frontex n'intervient qu'à la demande des États membres et sous leur autorité. En conséquence, son rôle premier n'est pas de surveiller les États membres, et ses personnels ne peuvent être tenus responsables des éventuelles actions litigieuses commises par leurs agents. Conformément à l'article 46 du règlement de 2019, Frontex peut se retirer d'une opération conjointe si elle considère ne plus être en mesure d'intervenir sans enfreindre le cadre légal.

Le maintien de l'efficacité opérationnelle de l'agence Frontex constitue le quatrième objectif de notre proposition. À ce titre, nous rappelons que les exigences de responsabilité et de transparence à l'égard de l'agence s'accroissent avec ses compétences. À la suite de la Cour des comptes européenne, nous demandons aussi un renforcement des fonctions support clefs – passation des marchés publics, audit interne, analyse des risques et évaluation des vulnérabilités aux frontières –, ce qui implique un nouvel effort de recrutement d'experts, mais aussi un meilleur partage des informations des États membres avec Frontex.

Nous demandons ensuite solennellement le respect des engagements budgétaires et du calendrier prévu pour la mise en œuvre effective d'un contingent permanent d'ici

à 2027. La proposition souligne aussi l'importance des opérations de surveillance maritime dans la lutte contre l'immigration irrégulière et les réseaux criminels transfrontaliers ; elle salue l'efficacité du partenariat actuel avec la Grèce, ainsi que les discussions actuelles visant à préciser à nouveau le mandat de cette opération.

La résolution appelle aussi au renforcement de la veille opérationnelle menée par Frontex sur les côtes belges et françaises afin de décourager les départs de migrants vers le Royaume-Uni et de démanteler les réseaux de passeurs. Elle salue aussi la mobilisation de l'agence aux frontières des États membres riverains de l'Ukraine, pour aider ces derniers à contrôler leurs frontières et fluidifier les passages des ressortissants ukrainiens fuyant la guerre. Quelques membres de la commission des affaires européennes ont pu se rendre en Pologne et en Slovaquie pour constater l'efficacité de ces dispositifs, même si les flux sont aujourd'hui moins importants.

Toujours au titre de l'efficacité opérationnelle, la résolution souligne l'importance des accords de statut qui permettent le déploiement d'équipes Frontex dans des pays tiers, comme c'est le cas aujourd'hui en Albanie, au Monténégro, en Moldavie et en Serbie ; nous recevions hier une délégation d'élus d'Albanie, qui nous expliquaient que le dispositif semblait efficace – cet accord est essentiel pour lutter contre les migrations. Elle salue l'action menée désormais par l'agence dans le cadre des opérations de retour, et se félicite de son rôle central dans le fonctionnement du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages – *European Travel Information and Authorization System* (Etiias). Ce dernier, qui doit entrer prochainement en vigueur, permettra une délivrance automatisée d'autorisations de voyage dans l'Union pour les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa.

Le dernier objectif de notre proposition est un constat simple, à l'heure où la Commission européenne réfléchit à modifier à nouveau le règlement Frontex adopté en 2019 : l'agence n'a pas encore eu le temps de déployer tous les outils prévus par ce cadre juridique. Il est donc prématuré d'évaluer utilement son efficacité et inopportun d'envisager déjà son actualisation. En réalité, l'urgence est d'abord que l'agence, dotée de son nouveau directeur exécutif, se remette vite au travail. Il faudra ensuite lui laisser du temps pour remplir entièrement sa mission.

M. Didier Marie. – Certes, Frontex connaît des turbulences depuis plus de deux ans, mais nous nous interrogeons sur le caractère d'urgence accordé à cette PPRE. Elle s'intéresse non seulement aux questions de gouvernance, mais aussi à des éléments problématiques, ce qui explique que les deux présidents de commission s'unissent pour la défendre, et non simplement les deux référents de la commission des affaires européennes qui suivent habituellement ce dossier. Voilà qui nous renvoie au débat franco-français sur l'immigration.

Nous souscrivons au renforcement des moyens de Frontex et à l'attachement à l'espace Schengen, mais nous ne partageons pas la tonalité générale de la résolution, alarmiste et sécuritaire. Contrairement à l'idée d'un « bras armé » de la politique d'immigration de l'Union européenne, Frontex ne peut être la police aux frontières (PAF) de l'Union. C'est une agence qui surveille nos frontières, certes, mais qui veille aussi à la mise en œuvre des valeurs de l'Union en matière de droits fondamentaux et d'accueil des réfugiés qui relèvent de l'asile – ce dernier point n'est pas assez présent dans la PPRE.

Nous n'adhérons pas à la défense inconditionnelle de l'ancien directeur, même si sa démission est dommageable pour la France. Sa démission est le résultat d'un certain nombre de remarques, formulées tant par le Parlement européen que l'OLAF et la Cour des comptes européenne et acceptées par la directrice exécutive par intérim. Le Parlement européen n'a pas donné décharge budgétaire à Frontex, sur le fondement de motifs sérieux et de faits avérés – il serait difficile de le contester.

Concernant le rôle de l'officier aux droits fondamentaux, nous sommes étonnés de la somme des réserves émises quant à sa nomination, notamment au regard de son parcours précédent et du contrôle qui devra être effectué sur sa mission, alors que cette dernière consiste à faire remonter les dysfonctionnements et manquements éventuels de l'agence sur le terrain, ce qui exige une forme d'indépendance.

Ce qui est dit des « parties hostiles à l'existence même de Frontex » – le président Buffet a dit très clairement que cette formulation visait un certain nombre d'ONG – pose problème. Elles pointent du doigt des dysfonctionnements qui peuvent irriter, mais tel est leur rôle ; l'Union européenne doit mieux coopérer avec ces organisations, pour veiller au respect des droits fondamentaux des réfugiés.

Concernant les missions de Frontex, qui ne peuvent être, en aucun cas, de surveiller les actions des États membres en matière de droits fondamentaux, nous émettons des réserves : quand les agents constatent des situations manifestement litigieuses, ils ont l'obligation de les faire remonter et de s'y opposer.

Enfin, Frontex pourrait établir des partenariats à l'extérieur de l'Union européenne, mais seulement avec des pays qui respectent les standards européens en matière de droits fondamentaux et à la condition que ces partenariats ne conduisent pas à des refoulements extraterritoriaux.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas cette PPRE.

M. Jean-Yves Leconte. – Cette proposition de résolution n'aborde pas l'essentiel. Frontex a été conçue comme un prestataire de services pour les États membres, qui, de fait, sont responsables de leurs frontières. Pourtant, dans un certain nombre de zones où les États sont défaillants, Frontex fait office de garde-frontière.

Plusieurs de ces États, comme la Bulgarie ou la Grèce, se rendent coupables de graves violations aux droits fondamentaux dont on ne peut imputer la responsabilité à Frontex. M. Leggeri est en quelque sorte victime de cette erreur.

Les droits fondamentaux ne sont pas une option, et ils doivent être contrôlés de la manière la plus indépendante possible. Or dans certains passages de cette PPRE, les auteurs semblent déplorer que le médiateur soit trop indépendant. Si Frontex n'est pas la PAF européenne – pour ma part, je pourrais le souhaiter –, mais un prestataire de services, il faut qu'elle soit irréprochable en matière de respect des droits fondamentaux. Or la présente PPRE ne va pas du tout dans ce sens.

M. Jacques Fernique. – Le groupe écologiste - solidarité et territoires ne votera pas cette PPRE.

Le groupe écologiste milite en effet pour la fin de la militarisation de la politique migratoire européenne. Les questions relatives à l'immigration doivent relever non pas exclusivement de la sécurité, mais essentiellement de la solidarité.

Cette PPRE mentionne de possibles « irrégularités » et « manquements » dans la gestion de Frontex. Ce sont des euphémismes ! D'importants dysfonctionnements ont été dénoncés, notamment par l'OLAF et par le Parlement européen. Ce dernier a d'ailleurs marqué son désaccord en refusant de voter la décharge budgétaire de l'agence.

Au-delà des défaillances individuelles, les difficultés de Frontex sont structurelles. La « crise de croissance » qui est évoquée dans la PPRE ne justifie pas, à mon sens, les dérives constatées ces dernières années. Je m'étonne à ce titre que la PPRE ne mentionne pas les 29 000 morts aux frontières de l'Union européenne qui sont à déplorer depuis 2014.

Si cette PPRE préconise des critères stricts en matière de recrutement pour l'officier des droits fondamentaux, elle ne recommande aucune évaluation extérieure ni obligation de formation en matière de respect des droits fondamentaux pour le futur directeur exécutif de l'agence ou le reste de l'équipe.

Par ailleurs, l'affirmation de l'efficacité du partenariat avec la Grèce pour sécuriser les frontières paraît incompréhensible au regard des manquements qui ont été constatés.

Les auteurs de cette PPRE estiment qu'il faut laisser Frontex terminer son mandat avant de réformer son règlement. Il me semble au contraire qu'une réforme structurelle ne peut attendre.

Je regrette enfin que les facteurs expliquant les mouvements migratoires tels que la guerre, la famine, les régimes autoritaires, la pauvreté ou le dérèglement climatique ne soient pas mentionnés dans ce texte.

M. André Reichardt. – Je voterai cette PPRE en dépit des observations qui suivent.

Il est tout d'abord injuste de focaliser les critiques sur Frontex, alors que d'autres outils du pacte sur la migration et l'asile ne sont pas finalisés et ne sont pas près de l'être. Il existe en effet trop de disparités entre les pays pour espérer une amélioration de la politique migratoire à court terme.

J'estime ensuite que la réflexion sur les compétences de Frontex est devant nous, car elle est un des organes de lutte contre l'immigration. Or force est de constater qu'elle ne parvient pas à remplir cette mission.

Il ne faudrait pas, enfin, que Frontex devienne un service bureaucratique de plus. Sans doute doit-elle réorienter son action à l'aune des droits fondamentaux, mais il faut surtout qu'elle agisse sur le terrain. S'il est si difficile de recruter un nouveau directeur exécutif, c'est aussi parce que le rôle de Frontex n'est pas clairement défini.

La directrice par intérim de Frontex nous indiquait en novembre qu'il y avait bien plus de 200 000 passages illégaux des frontières par an. À quoi sert cette agence ?

M. Alain Cadec. – J’ai voté la création de Frontex en tant que député européen. Son fonctionnement est certes imparfait – il faut notamment la renforcer et mieux l’organiser –, mais j’estime que nous avons besoin de cette agence. Pour ma part, je voterai cette PPRE.

Mme Patricia Schillinger. – À titre personnel, je voterai contre cette PPRE, car j’estime qu’elle ne permettra pas d’agir assez rapidement.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C’est précisément pour faire avancer les choses que nous vous présentons cette PPRE !

M. Jean-Yves Leconte. – Vous proposez d’aller dans le mauvais sens !

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – En ce qui concerne le recrutement du futur directeur exécutif, il est précisé que celui-ci devra avoir une bonne connaissance du cadre juridique de l’Union européenne dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, et plus particulièrement dans le domaine de la gestion des frontières et des retours. J’estime que les droits fondamentaux sont bien visés par de telles exigences.

La forme et la temporalité de cette PPRE sont essentiellement liées à la nomination du nouveau directeur exécutif. Nous souhaitons que le Sénat français porte un message à l’intention de l’Union européenne, qui a déjà beaucoup tardé à nommer ce directeur, et à l’intention de la personne qui sera nommée.

J’en appelle à une réflexion sur la situation actuelle. Dans les Hauts-de-France, des sauvetages ont lieu tous les jours, parfois plusieurs fois par jour. Frontex a proposé d’allouer des moyens supplémentaires à la surveillance de ces côtes, notamment un avion chargé de repérer les couloirs de passage des bateaux. Je ne vois pas en quoi cela s’opposerait aux droits fondamentaux.

Je rappelle par ailleurs que nous disposons d’une Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne et d’une Agence de l’Union européenne pour l’asile. On ne peut pas demander à Frontex de cumuler l’ensemble des missions d’autres agences. Lors de la réunion du groupe d’amitié France-Albanie qui s’est tenue hier, nos homologues albanais nous ont remerciés pour les moyens que Frontex met à leur disposition. De même, des conventions partenariales permettent d’ores et déjà à Frontex d’apporter son soutien à certains pays africains.

Nous souhaitons adresser un message volontaire et bienveillant aux instances européennes afin d’accélérer et d’encadrer le processus de nomination et de rappeler l’importance du respect des droits fondamentaux – un chapitre entier de la PPRE leur est d’ailleurs consacré.

M. Jean-Yves Leconte. – Les alinéas 40 à 42 encadrent tout de même très strictement la mission de surveillance de l’officier aux droits fondamentaux.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Celui-ci doit en effet avoir des connaissances en matière de gestion des frontières.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Frontex intervient, non pas de manière autonome, mais en appui des services de sécurité et de contrôle des États. L'agence est certes puissante parce que ses moyens ont été considérablement augmentés, et il faut indiscutablement ajuster et équilibrer les conditions d'exercice de sa mission, mais tel est précisément l'objet de cette PPRE.

M. Didier Marie. – La PPRE ne se borne pas à apporter son soutien à Frontex et à se prononcer sur la gouvernance de l'agence, la nomination du futur directeur et le rôle des parlements nationaux. Elle induit également une réorientation plus autoritaire, que je déplore.

Par ailleurs, la question de la responsabilité de l'agence à l'égard des États membres, notamment en ce qui concerne les refoulements et le respect des droits fondamentaux, n'est pas résolue par cette PPRE.

Enfin, ce débat pose plus largement la question de la refonte de la politique migratoire européenne. Tant qu'il n'existera pas de voies légales de migration identifiées, ces difficultés ne pourront être résolues.

M. Jean-Yves Leconte. – J'ai la conviction que Frontex n'est pas en mesure de dénoncer ce qui se passe aujourd'hui aux frontières de la Grèce.

Par ailleurs, une PPRE est généralement étudiée au préalable en commission en bonne intelligence avec les groupes politiques, ce qui n'a pas été le cas de ce texte qu'on nous propose dans l'urgence.

M. Pierre Cuypers. – Cette discussion ressemble étrangement à celle que nous avons eue hier dans l'hémicycle. Je crois qu'on ne peut que constater que les positions divergent, bien qu'elles soient toutes respectables.

La commission des affaires européennes adopte la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 15 h 00.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Jeudi 15 décembre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de la Première ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 se réunit au Sénat le jeudi 15 décembre 2022.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Coquerel, député, vice-président, de M. Jean-René Cazeneuve, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Étaient également présents MM. Stéphane Sautarel, Dominique de Legge, Michel Canévet, Mme Isabelle Briquet et M. Didier Rambaud, sénateurs titulaires, ainsi que Mme Nadia Hai, MM. Mathieu Lefèvre et Kévin Mauvieux, Mmes Véronique Louwagie et Marina Ferrari, députés titulaires, et M. Philippe Lottiaux et Mme Christine Arrighi, députés suppléants.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – En application de l'article 45 de la Constitution, nous sommes réunis en commission mixte paritaire (CMP) afin de tenter de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027.

Le projet de loi initial comportait vingt-six articles. L'Assemblée nationale a rejeté le texte en première lecture le 25 octobre dernier. Le Sénat a donc été saisi du projet de loi initialement présenté par le Gouvernement, qu'il a adopté le 2 novembre dernier après avoir adopté six articles sans modification, modifié dix-neuf articles, supprimé un article et ajouté un article additionnel.

Compte tenu du rejet du texte en première lecture par l'Assemblée nationale, vingt-sept articles du projet de loi sont donc en discussion.

M. Éric Coquerel, député, vice-président. – L'originalité de cette CMP est que nous devons examiner un texte que l'Assemblée nationale a rejeté, et que le Sénat, tout en le modifiant, a adopté. Cette situation est beaucoup plus rare que la situation inverse, par exemple, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

Cette CMP présente une seconde originalité : nous devions nous réunir le jeudi 8 décembre, mais la réunion a été repoussée au dernier moment à la demande des deux rapporteurs, pour leur permettre de discuter plus longuement et de chercher à trouver une rédaction de compromis.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Nous nous réunissons une troisième fois sous le format d’une commission mixte paritaire en quelques semaines. Il s’agit aujourd’hui d’examiner le premier texte financier que nos assemblées ont examiné cet automne, à savoir le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. L’exercice est important, car il doit permettre de définir la trajectoire des finances publiques qui guidera ensuite les lois de finances des prochaines années. Par ailleurs, ce texte comporte, en principe, la traduction de nos engagements européens au niveau national.

Toutefois, son examen au Sénat est intervenu dans un contexte un peu différent cette année.

D’une part, les gouvernements du précédent quinquennat n’ont pas jugé utile de modifier la loi de programmation 2018-2022, laissant ainsi en place une trajectoire totalement décorrélée des événements subis par notre pays, aux répercussions pourtant majeures sur nos finances publiques. Cela a, à mon sens, quelque peu écorné la portée de ce texte depuis 2018.

D’autre part et surtout, le Sénat était appelé à se prononcer sur le texte déposé par le Gouvernement, dans la mesure où le projet de loi a été rejeté en première lecture par l’Assemblée nationale.

Nous avons estimé que les hypothèses du scénario macroéconomique étaient trop favorables. Les prévisions de croissance effective et potentielle sont notamment très éloignées du consensus des économistes. Le Gouvernement surestime les effets à court terme des quelques réformes structurelles qu’il souhaite engager.

La trajectoire des finances publiques qui nous était proposée par le Gouvernement ne nous a pas paru suffisamment ambitieuse, en prévoyant une réduction du déficit à 3 % du PIB seulement à partir de 2027. En effet, nos partenaires européens devraient retrouver ce niveau dès 2025. L’endettement public ne refluerait, quant à lui, pas avant 2026 et resterait à des niveaux encore très importants. Le rythme de redressement de nos comptes publics est insuffisant.

Cette trajectoire est aussi en trompe-l’œil puisque le Gouvernement ne retraite ni les mesures liées aux crises sanitaire, économique et énergétique, ni la charge de la dette.

En outre, les efforts imposés aux administrations locales et sociales semblent considérables alors que les administrations centrales ne doivent en réaliser que très peu, si l’on retraite notamment des dépenses liées à la crise sanitaire et à la crise de l’énergie.

D’ailleurs, la trajectoire de hausse des crédits des missions budgétaires de l’État inscrite dans le projet de loi montre que le Gouvernement a renoncé à identifier les missions sur lesquelles des économies pourraient être réalisées.

Compte tenu de l’ensemble de ces éléments, le Sénat a proposé une trajectoire bien plus ambitieuse et sérieuse. D’une part, elle permettait de redresser plus rapidement les comptes publics en passant notamment le déficit sous les 3 % du PIB dès 2025, et de baisser

la dépense. D'autre part, elle exigeait de l'État de faire des efforts au même titre que les autres administrations publiques. Ainsi, le texte issu de nos travaux prévoit que les dépenses hors mesures de crise et hors charge de la dette des administrations centrales doivent ainsi diminuer de 0,5 % en volume chaque année dès 2023, comme cela est demandé aux collectivités territoriales.

Cette nouvelle trajectoire permettait ainsi de ramener le déficit public en dessous de 3 % du PIB dès 2025, ce qui nous paraît être un objectif certes ambitieux, mais aussi réaliste.

Cette proposition répond à quatre objectifs : faire refluer le déficit et l'endettement public plus rapidement que ne le prévoit le Gouvernement ; assurer la pleine contribution des administrations centrales ; préserver les dépenses sociales et régaliennes ; enfin, conserver des marges d'intervention face à la crise.

Autre sujet d'importance, le traitement des collectivités territoriales. Les efforts qui leur sont demandés sont importants, puisqu'est prévue une trajectoire des concours financiers de l'État dont la croissance en valeur masque en réalité une contraction de 4 milliards d'euros en volume. Parallèlement, est également fixé un objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel), correspondant à une diminution des dépenses de fonctionnement, de 0,5 % par an en volume, soit un effort plus rigoureux encore que sous les précédentes lois de programmation. N'oublions pas que, déjà par le passé, leur contribution au redressement des finances publiques a été déterminante. Les collectivités territoriales ont démontré la rigueur de leur gestion et leur esprit de responsabilité face à l'urgence de rétablir nos comptes publics. C'est la raison pour laquelle nous avons supprimé le système de surveillance et de sanction des collectivités proposé par l'article 23, à rebours des engagements du Gouvernement à mettre en place une nouvelle méthode fondée sur la confiance dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Nous avons en revanche maintenu l'effort demandé aux collectivités territoriales pour le redressement de nos comptes publics, en prévoyant toutefois d'exclure de l'Odedel les dépenses sociales – revenu de solidarité active (RSA), allocation aux adultes handicapés (AAH) – des départements.

Enfin, le Sénat a enrichi le texte en adoptant plusieurs amendements qui s'inscrivent principalement dans un objectif de maîtrise plus rigoureuse de la dépense ou sont guidés par un souci de vigilance quant à la mise en œuvre effective des mesures figurant dans ce texte.

Notre assemblée a notamment limité à trois ans la durée des dépenses fiscales, en prévoyant une évaluation avant leur éventuelle prolongation. Elle a également souhaité réduire le nombre d'emplois publics, en prévoyant une baisse de 5 % d'ici à 2027.

Il lui a paru aussi important que soit exclue de l'enveloppe « normée » la TVA affectée aux régions, comme dans la précédente loi de programmation, afin de maintenir une présentation distincte, qui permettra de mieux suivre son évolution et de s'assurer que le dynamisme de cette ressource ne pèse, effectivement, pas sur les autres concours. Cela allait aussi dans le sens des recommandations formulées par la Cour des comptes, qui jugeait artificielle la distinction entre « fiscalité substituée » et « fiscalité transférée ».

Concernant les régimes sociaux, le Sénat a notamment prévu que la mise en réserve de 3 % de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) constituerait un plafond et que l'effort pèserait uniformément sur chacun des sous-objectifs.

Enfin, le Sénat a amélioré un certain nombre de dispositions : avec des précisions notamment apportées quant aux évaluations devant être rendues chaque année sur la qualité de la dépense publique (article 21), mais aussi s'agissant du bilan annuel de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques (article 25).

Cette trajectoire repose également sur un « parallélisme des exigences » pesant sur l'État et les collectivités territoriales, offrant ainsi un juste équilibre dans la répartition de l'effort réalisé pour maîtriser la dépense publique entre administrations. Cela nous paraît de bon sens. Je rappelle ainsi qu'entre 2013 et 2016 les collectivités ont porté les deux tiers de la réduction du déficit public, alors même qu'elles représentaient moins de 20 % de la dépense publique. De même, elles ont su réaliser 11 milliards d'euros d'économies sur leurs dépenses de fonctionnement entre 2019 et 2021, alors même que les contrats de Cahors n'ont pas été appliqués en 2020 et 2021.

Je crois pouvoir dire que, après de nombreux échanges avec le rapporteur général Jean-René Cazeneuve, nous étions parvenus à de nombreux points d'accord. Toutefois, c'est sur l'essentiel que nous n'avons pas réussi à nous entendre : la trajectoire de retour à l'équilibre, ou du moins à un niveau soutenable pour l'avenir, de nos dépenses publiques.

Nous ne pouvons pas nous satisfaire des ambitions de la majorité présidentielle, qui demande aux autres administrations, et principalement aux collectivités territoriales, les efforts qu'elle ne sait pas faire avec ses administrations centrales !

Par ailleurs, on l'a vu avec le projet de loi de finances pour 2023, le Gouvernement continue de dépenser, sans rechercher d'économies par ailleurs et sans compter. En tout cas, le Gouvernement n'est plus « à l'euro près », selon la formule fameuse du ministre de l'économie. Si la crise de l'énergie mérite que l'on déploie les moyens nécessaires pour protéger nos compatriotes et notre tissu économique, si la situation de l'hôpital et la situation internationale justifient des efforts particuliers, les priorités devraient être redéfinies pour d'autres politiques publiques. L'exceptionnel de la crise sanitaire a duré, il faut savoir en sortir. Nous ne pouvons avoir la même exception pour tout.

Quoiqu'il en soit, nous avons pu constater que le Gouvernement avait respecté l'engagement pris par Mme la Première ministre, devant le Congrès des maires, de ne pas rétablir un dispositif de sanction vis-à-vis des collectivités territoriales, et que l'article 40 *quater* du projet de loi de finances pour 2023 a bien été supprimé en nouvelle lecture.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes réunis aujourd'hui sans que Jean-François Husson et moi-même soyons en mesure de vous présenter une proposition de compromis.

Je le regrette pour notre pays et pour sa crédibilité internationale. Je crains que nous ne percevions pas certains fonds européens. C'est dommage aussi pour le Parlement, car ce texte comportait des avancées en matière de suivi et de contrôle des dépenses, qui étaient le fruit des travaux réalisés sous le quinquennat précédent. Adopter une trajectoire des finances

publiques permet de donner de la visibilité à nos politiques publiques et d'envoyer un signal à nos partenaires et aux collectivités territoriales.

Nous avons passé du temps à tenter de rapprocher nos points de vue, comme vous le savez, puisque nous devions à l'origine tenir cette CMP la semaine dernière et que nous sommes convenus de nous retrouver ce jour. Mais il faut savoir acter un désaccord.

Nos positions respectives étaient trop éloignées. Le Gouvernement proposait une trajectoire d'économies s'élevant à 30 ou 40 milliards d'euros pour l'État et les administrations centrales d'ici à 2027. Le Sénat a voté un doublement du montant des économies supplémentaires pour ce sous-secteur des administrations centrales, soit un montant d'économies supplémentaires de 35 milliards d'euros. Le Sénat proposait ainsi de parvenir, en 2027, à un montant de 638 milliards d'euros de dépenses pour l'État et les organismes d'administration centrale, soit une baisse en valeur d'environ 10 milliards d'euros par rapport au montant rebasé de 2023 ! Il semble que les enseignements de la sortie un peu précipitée de la crise de 2008 n'aient pas été retenus.

Par conséquent, alors que le texte du Gouvernement prévoyait un déficit de 2,9 % du PIB en 2027, le Sénat souhaitait le réduire à 1,7 % à cette échéance.

La majorité présidentielle était prête à trouver un compromis, au prix d'un effort supplémentaire en dépenses pour nos administrations et nos services publics, pourvu que l'effort soit équitablement partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Encore faut-il aussi comparer des choses comparables. J'ai ainsi proposé d'exclure du calcul, pour l'État comme pour les collectivités territoriales, les dépenses exceptionnelles liées à la crise, les dépenses liées à la charge de la dette, ainsi que les dépenses de transfert. En retenant ce calcul, ma proposition aboutissait à demander à l'État un effort supplémentaire de moins de 10 milliards d'euros, et non de 35 milliards d'euros.

Il nous importe d'être raisonnables et crédibles ; or nous ne sommes pas parvenus à nous mettre d'accord sur ces critères. Chacun devrait être en mesure de documenter un tant soit peu l'ambition de réduction des dépenses qu'il porte. Je le dis sans acrimonie ni agressivité, la majorité sénatoriale ne nous a pas convaincus sur ces points : les quelques économies proposées par le Sénat dans le projet de loi de finances pour 2023 nous ont paru, pour le moins, éloignées des objectifs quantitatifs sénatoriaux affichés lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques. Je ne reviens pas sur les nombreuses dépenses fiscales supplémentaires adoptées par le Sénat, ni sur les mesures de compensation en tout genre adoptées en faveur des collectivités territoriales. Si chaque mesure peut être légitimement débattue et défendue, nous n'avons pas trouvé la cohérence d'ensemble susceptible de justifier la mise en œuvre d'une LPFP aussi ambitieuse, sinon agressive, que celle qui a été adoptée par le Sénat.

J'ajoute que la baisse de 5 % sur cinq ans du nombre des emplois publics de l'État adoptée par le Sénat constituait un autre motif substantiel de désaccord entre les deux majorités parlementaires. Maintenir la stabilité représente déjà un effort important vu les besoins, dans le contexte actuel, de nos services publics, de nos hôpitaux, de nos services de sécurité, etc.

Je regrette que nous ne soyons pas en mesure de donner aujourd'hui à notre pays une loi de programmation des finances publiques. Il est plus sain d'en prendre acte que de présenter une programmation que personne ne serait en mesure de réellement mettre en œuvre

– et surtout pas les oppositions à la majorité présidentielle dans chacune des deux chambres. Le texte fera donc l'objet d'une nouvelle lecture.

Je reste, pour ma part, toujours aussi disponible pour tenter d'avancer. Nous avons peut-être manqué d'un peu de temps, et il eût été sans doute plus facile d'aboutir dans une période où les finances publiques ne sont pas bouleversées chaque année, voire plus d'une fois par an ou plus d'une fois au cours même d'un automne budgétaire... Il faut reconnaître que l'environnement économique instable que nous traversons ne nous permet pas de faire des projections sûres.

Peut-être avons-nous également besoin de travaux pratiques : je forme le vœu que les futures réformes que nous présenterons aux Français soient l'occasion de mieux partager et définir ce qu'il est possible d'envisager pour nos finances publiques. Quand les sous-jacents sont plus clairs, la détermination d'une trajectoire est plus simple.

L'échec de notre CMP aujourd'hui est, je l'ai dit, regrettable du point de vue de l'intérêt général. Il nous reviendra de remettre, d'une façon ou d'une autre, l'ouvrage sur le métier ; je sais que la volonté de redresser nos finances publiques est partagée largement dans nos deux assemblées.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Quand je vous écoute, je regrette qu'Éric Coquerel et moi-même vous ayons accordé une semaine supplémentaire ! Très sincèrement, je pensais, il y a une semaine, que l'on en était au stade de la négociation, voire de l'écriture. Autant vous dire que je suis un peu étonné du point d'arrivée, alors que les choses semblaient bien parties.

Pour ma part, j'étais opposé aux deux trajectoires proposées. Celle de la majorité de l'Assemblée nationale ne comportait aucun travail sur les recettes. Les dépenses exceptionnelles doivent pourtant être assorties de recettes exceptionnelles ! Au reste, les baisses d'impôt ne semblent guère opportunes en cette période très contrainte, caractérisée par une crise marquée. Je pense à la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou encore à la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation. Il me semble que l'on pouvait garder 10 à 11 milliards d'euros pour des choses plus utiles, comme le soutien de notre industrie face au coût de l'énergie. Je pense que les priorités n'ont pas été définies.

La discussion était différente avec la majorité du Sénat, mais le durcissement sur les dépenses ne recevait évidemment pas mon agrément, d'autant que le débat sur le PLF n'a pas montré que des sommes considérables pouvaient être économisées.

Finalement, je constate que, plus il y a de proximité politique entre les majorités de l'Assemblée nationale et du Sénat, plus il est compliqué de trouver un accord. Sur le fond, il n'y a pas de désaccords majeurs sur les grands sujets. Par exemple, la majorité sénatoriale avait initialement marqué son accord sur le fond avec la suppression de la CVAE, en dépit du report proposé. Globalement, il n'y a pas non plus de désaccord majeur sur les politiques menées par le Gouvernement.

En outre, je rappelle qu'il ne s'agit que d'une loi de programmation ! Je n'ose rappeler la façon dont les dernières lois de programmation se sont traduites dans la réalité de nos PLF et de nos finances publiques... Je pensais qu'il était à la portée de nos deux

assemblées de trouver un accord sur une loi de programmation dont l'expérience montre qu'elle n'engage que ceux qui y croient.

M. Éric Coquerel, député, vice-président. – Dans le prolongement de l'intervention du président Raynal, je dirai que ce que je reproche, finalement, aux deux versions du texte, c'est que leurs prévisions n'intègrent pas les questions essentielles pour les années à venir – le climat, la biodiversité, les inégalités, le pouvoir d'achat - de la grande majorité de nos concitoyens... Comment allons-nous essayer de faire en sorte que la température n'augmente pas de plus de deux degrés pour éviter le chaos ? Cela devrait être notre principale préoccupation et le principal objectif de nos investissements ! Or les prévisions ne s'attaquent pas du tout à ces questions.

Je suis d'accord avec Claude Raynal : les deux philosophies – augmentation des dépenses fiscales, avec baisse des impôts sans contreparties pour les entreprises, et baisse des dépenses publiques – sont assez proches. Les uns peuvent paraître plus modérés que les autres dans la rigueur, mais la démarche est la même.

Je crois surtout que l'absence d'accord montre que la loi de programmation est un exercice vain : on sait que pas une seule des lois de programmation n'a été suivie dans les faits, la dernière en raison du « quoi qu'il en coûte ». Or plus on prend de retard, par exemple sur la question climatique, plus il faut investir d'argent pour régler les problèmes. Sur la question sanitaire, il y avait eu des alertes sur de nouveaux virus susceptibles d'apparaître.

Jean-René Cazeneuve parle de projection difficile au-delà de la crise. C'est la réalité. Par exemple, l'année 2023 sera très compliquée. Le moins que l'on puisse dire est que ce n'était vraiment pas le moment de supprimer la CVAE parce que l'on va avoir besoin de recettes. Mais nul ne peut savoir aujourd'hui si l'on ne sera pas confronté aux mêmes difficultés à la fin de l'année prochaine et s'il ne faudra pas encore éteindre des feux – nous savons tous ce qu'ont produit les sorties trop rapides de crise.

En réalité, les lois de programmation ne servent qu'à une chose : c'est un exercice convenu à l'égard de Bruxelles. Monsieur le rapporteur pour l'Assemblée nationale, il est faux de dire que cela conditionne le versement des fonds européens ! Il n'y a pas de lien réglementaire entre ce dernier et l'existence d'une loi de programmation.

Ce que nous faisons est purement symbolique. C'est un couteau sans lame, un exercice sans conséquence. Il ne fait qu'éclairer les positions de chacun.

Je pense que l'échec de la CMP est un échec politique pour la majorité : il montre qu'elle n'a une fois de plus pas de majorité au Sénat ou à l'Assemblée nationale. Au reste, cela n'est pas si grave...

M. Matthieu Lefèvre, député. – Monsieur le président, vous affirmez qu'il y aurait de moins en moins de divergences idéologiques entre la majorité sénatoriale et celle de l'Assemblée nationale. Je crois que nous sommes là en face de choix politiques assez divergents !

Le Sénat propose une baisse de 10 milliards d'euros, en valeur, de la dépense publique. Le vice-président Éric Coquerel propose un « quoi qu'il en coûte » permanent, refuse les suppressions d'impôt et, au fond, les outils permettant de maîtriser nos comptes publics.

Je crois que l'échec de la CMP est un échec collectif. C'est d'abord un échec pour le Parlement : on refuse de se doter d'outils absolument utiles dans la gouvernance de nos finances publiques, à commencer pour les oppositions, qui pourraient ainsi mieux contrôler l'action du Gouvernement.

C'est aussi un échec pour la France sur le plan européen. Je ne sais pas vous dire si le versement des fonds européens en dépend *in fine*. Quoi qu'il en soit, notre pays sera le seul à ne pas disposer de trajectoire de finances publiques, ce qui va évidemment le pénaliser.

Je regrette d'autant plus cet échec que, si nous ne sommes pas d'accord avec la majorité sénatoriale sur les instruments, nous le sommes sur le cap. Contrairement à vous, monsieur le vice-président, nous pensons que moins de dépenses, c'est, *in fine*, moins d'impôt et moins de dette.

Cependant, nous ne sommes pas d'accord sur le niveau : une baisse de 10 milliards d'euros en valeur nous paraît insoutenable. Elle est d'autant plus insoutenable qu'elle n'est pas documentée... tout simplement parce qu'elle est « indocumentable » ! Je regrette cette posture qui consiste à afficher une trajectoire de réduction du déficit public sans jamais la documenter.

Lors de l'examen du projet de budget pour 2023, le Sénat a baissé les recettes, augmenté les dépenses – à l'exception de la CVAE, que vous n'avez pas supprimée –, et choisi de rejeter certaines missions du budget général. Vous n'avez par ailleurs refusé aucune des propositions du Gouvernement pour protéger les Français l'an prochain. Cet exercice consistant à afficher une trajectoire extrêmement ambitieuse et à laisser le soin au Gouvernement, voire à la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale, d'en donner les sous-jacents me paraît assez délicat pour le débat public.

En revanche, cela signifie que nous pouvons continuer à travailler ensemble. Si vous voulez travailler à la baisse de nos dépenses publiques, chiche ! Allons-y ! Documentons une trajectoire, en commençant par l'ambitieuse réforme des retraites, qui est la mère des réformes en matière de finances publiques et que nous examinerons en début d'année prochaine.

Mme Isabelle Briquet, sénatrice. – Qu'il s'agisse de la version du Gouvernement ou de celle que propose la majorité sénatoriale, qui l'a durcie, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain n'a aucune raison de soutenir les dispositions de ce texte, qui traduit la poursuite et l'accroissement d'une démarche de désarmement fiscal et d'une contraction de la dépense publique.

Puisqu'il y aura une nouvelle lecture, nous aurons l'occasion de répéter nos positions, que nous pensons plus justes socialement et plus opportunes fiscalement, étant donné la situation de notre pays.

Mme Nadia Hai, députée. – Je regrette moi aussi que cette CMP n'ait pu aboutir à un accord.

Certains ont dit que l'échec de cette CMP était un échec pour la majorité gouvernementale. Je pense, tout comme mon collègue Matthieu Lefèvre, que c'est d'abord un échec pour le Parlement ! C'est aussi un échec pour notre pays face à nos voisins européens.

Se priver de mesures programmatiques et d'objectifs de baisse de nos dépenses publiques est de nature à ne satisfaire aucun groupe politique au sein de cette assemblée.

Contrairement à vous, monsieur le vice-président, je ne pense pas qu'une loi de programmation des finances publiques soit inutile. J'estime très sincèrement que c'est l'occasion de réfléchir, ensemble, sur la baisse des trajectoires, sur les finances locales, sur celles de nos administrations et de l'État, sur les priorités que nous devons nous fixer et sur la manière dont nous allons les financer sur un temps un peu plus long que celui qui est fixé par le PLF. C'est un bel outil, qui a été imaginé par les membres du Parlement sous la législature précédente. On se prive d'un instrument qui permet également d'évaluer la trajectoire des finances publiques, qui offre l'occasion d'essayer d'avancer ensemble et de trouver des accords à la fois sur les mesures programmatiques et sur la trajectoire de baisse de nos dépenses publiques.

Je ne désespère pas que nos deux assemblées puissent finalement adopter ce texte. Il continuera à cheminer. Charge à nous de le faire aboutir !

Il y va du fonctionnement de notre Parlement, de la rigueur et du sérieux budgétaire que doit avoir la France à l'égard de ses partenaires européens.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Je m'interroge sur la portée d'un projet de loi de programmation qui ne serait pas voté. Même en l'absence de vote du Parlement, on considérera toujours que la trajectoire telle qu'elle a été présentée engage le Gouvernement ! Par la suite, on s'y référera forcément – c'est du moins ce que feront probablement les oppositions. Que ce texte soit voté ou non, je considérerai, dans mon travail d'analyse de sénateur d'opposition, que c'est la base de vie du Gouvernement.

Mme Véronique Louwagie, députée. – Les lois de programmation des finances publiques résultent, par définition, de projections compliquées, devant tenir compte d'incertitudes et d'inconnues.

Cependant, elles établissent un cadre budgétaire, une référence. En cela, je rejoins les propos du président Claude Raynal : elles constituent une base, qui permet, ensuite, de mesurer l'impact de dépenses nouvelles, de charges exceptionnelles résultant de crises ou d'éléments qui n'ont pas été pris en compte. C'est peut-être pour cela qu'elles sont un peu décorréées de la réalité.

Je regrette l'absence d'accord, d'autant que les montants évoqués ne justifient pas un écart important, sur une base de cinq ans, au regard de l'enjeu.

Je remercie les deux rapporteurs pour le temps et l'énergie qu'ils ont consacrés à ce texte.

Plus qu'une déception, ne pas avoir réussi à rassembler sur une trajectoire qui aurait pu être une base est un échec pour la majorité. Un accord aurait été de bon augure.

La maîtrise des dépenses est un enjeu crucial. Je ne partage pas l'avis des présidents : je crois qu'une maîtrise des dépenses nous permettra de mieux investir sur un certain nombre d'enjeux en matière de transition énergétique, d'adaptation au changement climatique et numérique, de redistribuer différemment et d'assurer un ruissellement pour diminuer les inégalités – c'est important.

Je veux répondre à mes collègues qui ont affirmé que nos propositions n'étaient pas documentées : nous savons très bien que c'est l'exécutif qui est à la manœuvre pour les documenter une fois que les enjeux et les caps ont été fixés ! Vous ne pouvez donc pas nous reprocher de ne pas documenter nos propositions. Il faut, à un moment, se mettre ensemble autour de la table. Or, chaque fois que nous avons tendu la main, elle n'a pas été saisie.

M. Michel Canévet, sénateur. – Le groupe Union Centriste regrette le sort réservé à ce projet de loi de programmation des finances publiques.

Il nous semble que, pour la France, la meilleure chose à faire est de veiller à une baisse des prélèvements obligatoires, mais de façon mesurée. Nous avons regretté l'excès de rapidité sur la suppression de la contribution à l'audiovisuel public et de la CVAE. Cela aurait pu être fait à un autre moment du quinquennat.

Nous regrettons également l'absence de certaines dispositions, telles que la taxe sur les superprofits. Il aurait fallu supprimer des niches fiscales et s'engager dans une maîtrise plus affirmée des dépenses publiques, parce que nous allons être rattrapés par la dette. Celle-ci fera sans doute très rapidement la une de l'actualité : quand ils sauront à combien s'élèvent les intérêts de la dette, les Français prendront la mesure du problème...

M. Stéphane Sautarel, sénateur. – L'ambition portée par la majorité sénatoriale dans la révision de la trajectoire n'était pas démesurée : il ne paraissait pas impossible d'accélérer la trajectoire proposée, visant à faire revenir le déficit sous la barre des 3 %, sur environ 2 % du périmètre des dépenses.

La non-adoption du projet de loi n'aura probablement pas d'impact sur l'octroi des fonds européens, mais elle va affaiblir la voix de la France à l'échelle européenne, à l'heure où nous avons besoin d'avancer, en particulier sur les questions énergétiques. C'est une difficulté. À cet égard, je regrette que la majorité gouvernementale n'ait pas su faire les efforts nécessaires pour trouver un point d'accord.

Enfin, je rejoins Véronique Louwagie sur la question de la documentation : on ne saurait renvoyer cette responsabilité au Parlement, alors même que, sur certains volets, nous avons tenté de le faire avec les moyens dont nous disposons. Je pense en particulier à la prime sur les véhicules électriques : je regrette que les propositions que nous avons faites n'aient pas été retenues.

Mme Christine Arrighi, députée. – Permettez-moi, en cette période de championnat du monde, que je boycotte, de tirer le fil du ballon sur le match auquel nous avons assisté la semaine dernière.

Nous pensions qu'il allait se jouer sur une seule partie du terrain, avec un résultat à peu près assuré. Comme il s'agit, en réalité, d'un match susceptible de ne pas avoir d'enjeu, il se termine par une CMP non conclusive. Ce n'est pas, à nos yeux, un échec de l'équipe de France : c'est véritablement un échec pour la majorité gouvernementale, qui est à la manœuvre et qui pouvait conclure sur ce match.

En ce qui concerne les écologistes, comme nous avons décidé de ne pas jouer la partie, car rien n'allait ni dans la partie recettes – nous sommes privés des mesures qui auraient permis de répondre aux enjeux écologiques et sociaux – ni dans la partie

dépenses - par rapport aux collectivités locales –, nous avons choisi de voter contre ce projet de loi de programmation.

Lorsque le match reviendra à l'Assemblée nationale, nous aviserons, en fonction de ce que proposera le Gouvernement, si la partie dépenses prévoit suffisamment au profit de la lutte contre le dérèglement climatique et la précarité et pour les services publics, qui doivent être défendus.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie les membres de la CMP qui sont intervenus.

Je veux exprimer à la fois la sérénité qui est la mienne et le regret que la CMP n'ait pas abouti.

Je suis serein, parce que nous sommes cohérents : nous avons tenu la ligne que nous nous étions fixée.

Je renvoie gentiment ceux qui nous reprochent une absence de documentation à leurs chères études : non seulement nos propositions sont documentées, mais nous avons proposé, dans le cadre du PLF, 4 milliards d'euros d'économies ! Ainsi, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », nous avons considéré qu'il fallait mettre un terme à l'incohérence qui consistait à faire tourner l'industrie automobile chinoise en aidant la transition écologique automobile en France. Nous avons proposé d'autres économies, par exemple sur la mission « Travail et emploi ».

Que chacun assume sa part de responsabilité ! Je pense, pour ma part, que c'est d'abord un échec du Gouvernement et de sa majorité.

Par ailleurs, je pense qu'il faut travailler sur la réduction de la dépense publique : il faut dépenser moins, dépenser mieux, en étant plus efficace et en ciblant les dépenses. Les Français n'ont pas besoin d'un arrosage systématique ! Ce n'est pas cela qui est nécessaire pour le pays.

Enfin, il convient de prendre garde au discours sur la contrainte européenne. Je rappelle que l'histoire de l'Europe s'est construite sur les décombres de conflits particulièrement coûteux en vies humaines, et c'est la France et l'Allemagne qui en ont été les membres fondateurs. Je me battraï toujours pour que la France soit un pays contributeur de l'Europe. Or, quand on veut peser dans les débats, il vaut mieux faire partie des bons élèves et présenter des comptes bien tenus. Il faut une cohérence entre les paroles et les actes.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il n'est pas sérieux de penser que l'on peut écrire n'importe quoi dans une loi de programmation des finances publiques dans la mesure où elle ne sera pas respectée.

La précédente loi de programmation a été respectée jusqu'à la crise du covid !

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Pendant un an !

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes alors repassés sous la barre des 3 % du PIB.

Contrairement à un certain nombre de pays, nous considérons que c'est un engagement important. Nous ne partons pas du principe que c'est un document qui n'a pas de valeur.

S'agissant du verdissement, je suis assez d'accord avec le vice-président Éric Coquerel. Dans les contre-propositions qui ont été faites au Sénat, il y avait cette idée de fixer pour l'État et les collectivités territoriales une trajectoire ascendante analogue en termes de dépenses d'investissement.

J'ai entendu plusieurs députés évoquer un échec du Gouvernement. Je comprends mieux pourquoi nous ne sommes pas parvenus à un accord ! Je pense, quant à moi, que c'est un échec pour le Parlement et pour notre pays. Mais je comprends bien l'intérêt qu'ont certains d'en faire un échec du Gouvernement... Chacun assumera ses responsabilités.

Le Gouvernement s'engage sur une trajectoire à 675 milliards d'euros de dépenses pour 2027. Au vu des contre-propositions qui ont été faites par le Sénat, il a assumé de faire des efforts supplémentaires et a expliqué comment il les ferait. Ceux qui veulent aller plus loin devront lui expliquer la marche à suivre – pour le moment, il attend toujours...

J'espère que nous parviendrons à donner une trajectoire à notre pays.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Merci à tous.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

La réunion est close à 10 heures.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 19 DÉCEMBRE ET À VENIR**

Le Sénat suspend ses travaux à partir du 16 décembre 2022.