

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 10149

- *Audition de M. Philippe Baptiste, président du Centre national d'études spatiales (CNES)..... 10149*
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte – Examen des amendements au texte de la commission 10157*
- *Proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs – Examen du rapport et du texte de la commission (nouvelle lecture)..... 10165*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 10169

- *Rôle du CEA et avenir de la dissuasion nucléaire – Audition de M. Vincenzo Salvetti, directeur des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (sera publiée ultérieurement)..... 10169*
- *Désignation de rapporteurs 10169*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 10171

- *Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2022 - Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics 10171*
- *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) – Audition de Mme Véronique Hamayon, présidente de la sixième chambre, MM. Nicolas Fourrier et Jean-Luc Fulachier, conseillers maîtres, et Thibault Perrin, conseiller référendaire à la Cour des comptes 10184*
- *Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) – Examen du rapport d'information de la Mecss..... 10206*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche – Examen des amendements au texte de la commission..... 10212*
- *Projet de loi pour le plein emploi - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion (sera publié ultérieurement) 10218*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 10219

- *Travaux de la commission sur les ZRR - Communication 10219*
- *Mission d'information relative aux zones à faibles émissions mobilités (ZFE-m) - Examen du rapport d'information 10221*
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte – Examen des amendements aux articles délégués 10240*

- *Avenir des concessions autoroutières - Audition de M. Philippe Richert, vice-président de l'Autorité de régulation des transports (ART), président par intérim.....* 10250

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

- *Enjeux actuels de la liberté des médias audiovisuels en Europe – Audition de MM. Giuseppe Abbamonte, directeur de la Commission européenne en charge des médias, Geoffroy Didier, député européen, rapporteur pour la commission Marché intérieur du Parlement européen (en visioconférence), Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture, M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions et Mme Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires au Secrétariat général du groupe M6 (sera publié ultérieurement).....* 10265

COMMISSION DES FINANCES..... 10267

- *Fonds Marianne - Audition de M. Mohamed Sifaoui, directeur des opérations de l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (USEPPM)* 10267
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte – Examen des amendements aux articles délégués* 10296
- *Contrôle budgétaire – Contrats de redressement en outre-mer (COROM) – Communication(sera publié ultérieurement)* 10308
- *Contrôle budgétaire – Politique de conventionnement avec les associations intervenant dans le champ de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Communication.....* 10309
- *Contrôle budgétaire – Programmes de modernisation de la navigation aérienne 4-Flight, Co-Flight et Sysat – Communication (sera publié ultérieurement)* 10313
- *Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 10313
- *Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 10313

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 10315

- *Rapport d'activité pour 2022 - Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits.....* 10315
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte - Examen des amendements aux articles délégués.....* 10333
- *Audition de Mme Dominique Simonnot, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, sur son rapport d'activité pour 2022* 10335
- *Proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 10346

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 10347

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie..... 10347*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne..... 10374*

COMMISSION SPÉCIALE VISANT À SÉCURISER ET RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE..... 10379

- *Audition des sociétés d'informatique en nuage européennes..... 10379*
- *Audition des opérateurs du numérique 10394*
- *Audition de M. Jean-Philippe Lecouffe, directeur exécutif adjoint des opérations d'Europol.. 10416*
- *Protection de l'enfance – Audition de MM. Arthur Melon, délégué général du Conseil français des associations pour les droits de l'enfant (Cofrade), Olivier Gérard, coordonnateur du pôle « médias - usages numériques » de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), et Mme Angélique Gozlan, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique (Open)..... 10423*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE 10437

- *Audition de M. Tariq Krim, entrepreneur et spécialiste des questions du numérique 10437*
- *Audition de M. Romain Badouard, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'Université Panthéon-Assas..... 10446*
- *Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications (sera publiée ultérieurement) 10459*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE 10461

- *Audition de membres de la mission sur la régulation et le financement des produits de santé (ne sera pas publié)..... 10461*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 10463

- *Rénovation énergétique en outre-mer - Audition..... 10463*
- *Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique..... 10477*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE 10495

- *Audition de M. Éric Baseilhac, directeur Accès, Économie et Export du Leem, sur la clause de sauvegarde des médicaments* 10495
- *Audition de M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales*..... 10505

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »..... 10517

- *Audition de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité* 10517

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L'EAU : L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE ENVIRONNEMENT 10535

- *Audition de MM. Sylvain Boucherand, président de la commission environnement, Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, rapporteurs de l'avis « Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ? » du Conseil économique, social et environnemental*..... 10535
- *Audition de MM. Hervé Paul, vice-président « référent eau », Franco Novelli, adjoint au chef du département cycle de l'eau et Mme Cyrielle Vandewalle, chargée de mission gestion et préservation des ressources en eau de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)*..... 10543
- *Audition de Mme Aurélie Colas, déléguée générale, et MM. Christophe Tanguy et Vincent Darras, membres du bureau de la Fédération professionnelle des entreprises de l'Eau (FP2E)*..... 10553
- *Audition de Mme Coralie Denoués, vice-présidente, présidente du département des Deux-Sèvres, MM. Hervé Cochetel, directeur général des services, Édouard Guillot, conseiller Environnement de l'Assemblée des Départements de France (ADF)* 10562
- *Audition de MM. Alain Soulan, directeur général adjoint, et Jean-Michel Soubeyroux, directeur adjoint scientifique à la direction de la climatologie et des services climatiques de Météo-France* 10570
- *Table ronde consacrée aux offices de l'eau dans les outre-mer* 10583
- *Audition de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)* 10592
- *Audition de MM. Thierry Caquet, directeur scientifique environnement, et Marc Gauchée, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles, de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)*..... 10599
- *Audition de M. Jean-Luc Ventura, président et Mme Anne-Laure Makinsky, déléguée générale de l'Union des industries et des entreprises de l'eau (UIE)*..... 10609

- *Audition de M. André Bernard, vice-président de Chambres d'agriculture France et président de la Chambre régionale d'agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)..... 10619*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE
EN FRANCE..... 10629**

- *Audition de M. Olivier Jacob, directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) du ministère de l'intérieur et des outre-mer. 10629*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 26 JUIN 2023..... 10643

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 17 mai 2023****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 35.***Audition de M. Philippe Baptiste, président du Centre national d'études spatiales (CNES)**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir M. Philippe Baptiste, président du Centre national d'études spatiales (Cnes), que nous avons reçu il y a un peu plus d'un an au sein de notre commission ainsi qu'en septembre dernier dans le cadre de la Conférence européenne interparlementaire sur l'espace (EISC), que j'ai eu l'honneur de présider avec mes collègues Jean-François Rapin, Claude Raynal et Gisèle Jourda.

Monsieur le Président, depuis votre dernière venue au Sénat, a eu lieu une rencontre importante pour l'avenir de la politique spatiale européenne. Lors de la dernière Conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne (ESA), en novembre dernier, les ministres des États membres de l'ESA ont augmenté le budget de l'agence de 17 %, le portant à environ 17 milliards d'euros, même si l'ambition initiale était de l'ordre de 18,5 milliards d'euros. C'est une avancée notable, mais nous remarquons que la France, malgré une hausse de sa contribution de 600 millions d'euros, demeure le deuxième souscripteur à ce budget, avec 3,2 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros pour l'Allemagne.

Au-delà de la seule question budgétaire, à mettre en perspective avec les autres investissements nationaux de la France en faveur de notre politique spatiale, ce sont surtout les questions de l'influence française et de la défense des intérêts français qui se posent. Les conclusions de la dernière Conférence ministérielle de l'ESA sont-elles favorables à la France et à ses intérêts, offensifs et défensifs, dans le domaine spatial ? Les priorités françaises trouvent-elles toutes satisfaction dans la nouvelle feuille de route européenne dont s'est dotée l'ESA jusqu'en 2025 ?

Les défis à relever sont nombreux, en priorité celui de garantir dans la durée un accès souverain et durable à l'espace. La question des lanceurs nous préoccupe tout particulièrement. Nous espérons ainsi que le vol inaugural d'Ariane 6 aura lieu prochainement, pour répondre le plus rapidement possible aux besoins commerciaux et institutionnels de l'Europe, en particulier pour la mise en orbite de la constellation européenne de connectivité sécurisée (Constellation Iris). Êtes-vous confiant quant à la capacité de l'Europe à garantir la fluidité et la cadence de ses lancements dans la durée ?

Il faudra également assurer le retour en vol de Vega-C et créer les conditions d'une véritable compétition européenne, stimulante pour l'innovation industrielle, en particulier pour les gammes des micro et des mini-lanceurs. Sur ce point, notre commission est attentive au développement du *New Space*, d'autant qu'il s'agissait de l'une des priorités fixées lors de votre arrivée à la présidence du Cnes. En France, nous avons de plus en plus de start-up, c'est une très bonne chose. Que ce soit en matière de lanceurs, d'applications spatiales ou de surveillance de l'espace, nous ne manquons pas d'idées, ni d'entrepreneurs passionnés et engagés : j'ai eu l'occasion d'en rencontrer plusieurs encore récemment.

Malheureusement, les idées ne suffisent pas toujours et, en matière spatiale, il faut aussi un écosystème de soutien, des fonds d'investissement et de la volonté politique pour permettre à ces entrepreneurs de concrétiser leurs ambitions. Quel bilan tirez-vous du développement du *New Space* en France ? Quelles sont vos perspectives d'action en la matière ? Je crois que nous avons encore du chemin à parcourir pour rivaliser avec des pays aux ambitions spatiales toujours plus importantes.

L'espace est plus que jamais un nouveau lieu de conflictualités et de rivalités, et la concurrence se déplace désormais sur de nouveaux terrains.

D'abord, sur le terrain de l'exploration humaine et des vols habités. L'Europe ne dispose plus aujourd'hui d'un programme spatial habité, ni d'une capsule de vol habité, alors que le premier vol d'essai de Starship, développé par Space X, a eu lieu le mois dernier.

Il y a pourtant des options sur la table. Par exemple, le projet SUSIE d'ArianeGroup, qui ambitionne de faire du dernier étage réutilisable d'Ariane 6 un « véhicule à tout faire » en orbite basse, capable de transporter des satellites comme des astronautes. Il y a également le projet de la start-up franco-allemande *The Exploration Company*, qui développe un véhicule spatial dont l'ambition est de pouvoir transporter des marchandises à court terme puis des astronautes à long terme.

Ensuite, sur le terrain de l'exploration scientifique, mais la contribution de la France et de l'Europe en la matière n'est pas en reste. En témoigne le lancement, par Ariane 5, du télescope James Webb ou encore de la sonde Juice pour étudier les lunes glacées de Jupiter.

Enfin, sur le terrain normatif, et c'est un sujet qui nous intéresse tout particulièrement en tant que parlementaires. Ainsi, la Commission européenne est en train de se doter d'une nouvelle stratégie de gestion du trafic spatial, adaptée aux enjeux de développement durable et de lutte contre l'encombrement de l'espace. Au niveau national, une mise à jour de la loi du 3 juin 2008 sur les opérations spatiales a été annoncée. Où en sont les discussions à ce sujet ? Les concertations avec les opérateurs économiques concernés ont-elles déjà commencé ? Quelles seraient les grandes orientations de cette nouvelle loi sur les opérations spatiales ?

M. Philippe Baptiste, président du Centre national d'études spatiales. – Merci pour votre invitation, c'est toujours un grand plaisir de m'exprimer devant votre commission. Je commencerai par rappeler les ordres de grandeur : les États-Unis dépensent, au total, 70 milliards de dollars par an dans le spatial, quand l'ESA dépense 17 milliards... sur trois ans. Le budget du Cnes, incluant la part française à l'ESA, atteint 2,6 milliards d'euros par an : c'est un effort important de la Nation qui nous place au premier rang des agences spatiales européennes, mais dans un environnement où l'on dépense bien moins que de l'autre côté de l'Atlantique.

Nous assistons, ensuite, à une relance du spatial du fait de la compétition entre la Chine et les États-Unis – les Américains dépensaient 50 milliards de dollars dans le spatial il y a deux ans, ils ont donc accru leur effort de 20 milliards de dollars, c'est considérable. Il y a toujours eu une différence de budget des deux côtés de l'Atlantique, ce qui s'est traduit par des choix assumés, par les Européens, de n'investir qu'une partie du spectre. Ce choix a été gagnant, on l'a vu sur les lanceurs, ou encore sur l'observation de la Terre, domaines où l'Europe est en position de leader mondial, de même que nous avons des industriels de

premier plan sur les télécoms et sur la défense. Je tenais à le souligner en amorce de mon propos : nous avons marqué des points, mais l'échelle d'investissement n'est pas la même des deux côtés de l'Atlantique, ni encore avec la Chine, dont les informations sont moins transparentes.

La Première ministre a annoncé que notre investissement dans le secteur spatial serait de l'ordre de 9 milliards d'euros sur les trois prochaines années, ce qui représente une hausse de 25 % par rapport aux années précédentes. Nous assistons à une véritable mobilisation du Gouvernement pour l'espace, pour répondre à des impératifs de défense ou des projets économiques. La France est la première puissance spatiale européenne, c'est vrai pour les investissements publics mais aussi pour l'industrie spatiale : notre pays concentre près de la moitié de l'industrie spatiale européenne, nous avons des compétiteurs, mais nous sommes en tête.

La France contribue pour 3,2 milliards d'euros à l'ESA, en augmentation de 20 %, avec la décision de faire un effort plus accentué sur l'observation de la Terre et sur l'exploration, alors que dans la phase précédente, la priorité allait au financement d'Ariane 6, nous poursuivons donc des programmes de long terme. La France est le deuxième contributeur de l'ESA, derrière l'Allemagne, notre pays fait le choix d'avoir aussi une agence nationale forte, avec le Cnes, qui voit sa trajectoire budgétaire rehaussée de 400 millions d'euros, ceci pour financer davantage des programmes qui se déroulent hors ESA – en matière de défense, mais aussi sur des programmes emblématiques comme notre collaboration avec la mission martienne de la Nasa : les *rovers* martiens de l'agence américaine sont équipés de caméras et de sismographes qui sont réalisés dans la métropole toulousaine ; il y a aussi d'autres programmes emblématiques franco-américains comme le satellite d'observation Swot (pour *Surface Water Ocean Topography*), qui, en révolutionnant la mesure du relief des océans, nous permettra de mieux comprendre le climat et son évolution – et nous avons aussi des collaborations fructueuses avec l'Inde, les Émirats arabes unis et le Japon.

Cette « ministérielle » de l'ESA se conclut également par le lancement de la constellation de satellites en orbite basse *Iris Ware*, dite « constellation Breton », qui va offrir aux Européens un réseau de télécoms sécurisés, ce projet est en phase de constitution de son consortium, la France y est très engagée. Nous avons aussi financé la transition d'Ariane 5 vers Ariane 6, et engagé la modernisation de la base de Kourou, sur le plan digital et environnemental, beaucoup de retard avait été pris que nous sommes en passe de rattraper, nous avons également participé à de nombreuses missions scientifiques.

Les lanceurs sont le dossier le plus compliqué de l'Europe spatiale, c'est là que les difficultés sont les plus importantes. Nous sommes passés d'une situation où nous disposions de trois lanceurs dans le port spatial de Kourou, à une situation où nous n'avons plus de lanceur, après Ariane-5. Pourquoi ? Il y a, d'abord, le retrait de Soyouz, qui était utilisé pour la plupart de nos lancements institutionnels européens, Ariane 5 servant surtout aux lancements commerciaux de gros satellites en orbite géostationnaires ; il y a, également, le retard d'Ariane 6, qui se fait d'autant plus ressentir avec le départ des Russes. Il y a, ensuite, l'échec de Vega-C, qui pose un problème, nous y travaillons avec l'industriel concerné et l'ESA. Pour Ariane 6, lors des trois derniers mois, plusieurs grandes difficultés du programme ont été levées. Il y a une bonne dynamique sur le pas de tir et sur le lanceur, le planning a été tenu. Ces signaux sont positifs, mobilisateurs pour toute l'équipe, je suis relativement optimiste, même si je ne saurais vous donner une date de tir dès lors que nous entrons dans la phase dite d'essais combinés, où l'on relie le lanceur et le pas de tir, ce qui demande

d'accorder les logiciels et d'expérimenter la mécanique concrète, une phase où l'on voit s'il y a des difficultés ou pas, ce qui conditionne le calendrier.

La première priorité, désormais, c'est donc de réussir le premier vol d'Ariane 6, il y a une pression politique forte, à l'échelle européenne, pour retrouver un accès autonome à l'espace. Nous devons aussi réussir la montée en cadence industrielle d'Ariane 6, c'est un enjeu décisif. Enfin, nous devons faire ce qu'on appelle le bloc 2, c'est-à-dire parvenir à une Ariane 6 plus ambitieuse, capable en particulier d'honorer les contrats signés avec Amazon.

Une compétition s'est engagée également sur les micro-lanceurs, des acteurs nouveaux arrivent dans ce domaine, avec de nouvelles idées et de nouveaux outils, c'est intéressant. La France doit y jouer tout son rôle, non pas tant pour le poids de ce marché – il représente entre 10 et 15 % du marché spatial – que pour son rôle dans l'innovation, c'est sur ce marché qu'il y a de nouveaux entrants et qu'on peut développer des technologies, en particulier le réutilisable, un segment où nous n'avons pas beaucoup investi en Europe alors qu'il représente un enjeu important pour l'avenir. La start-up MaiaSpace nous donne accès à cette technologie du réutilisable, c'est très intéressant et il y a d'autres start-up françaises et européennes que nous accueillerons sur nos plateformes, pour mettre en place des lanceurs réactifs de nouvelle génération, dont les utilisations évoluent elles aussi, dans les domaines civil et militaire. Le domaine des lanceurs s'accommode mal du modèle économique des start-up, car les investissements nécessaires sont très importants et demandent beaucoup de temps, on le voit avec *Starship*, mais des start-up sont très actives sur des segments de technologie, et nous les aidons à participer à nos programmes.

Le *New Space* est une grande priorité pour la France. Il faut bien voir que nous sommes passés d'un système où quelques start-up seulement apparaissaient chaque année dans le spatial – qu'avec le CNRS nous biberonnions et dont nous avons fait quelques champions, c'est une fierté – à un environnement où il en apparaît désormais une par semaine. L'argent devenant cher, cet écosystème va probablement se contracter, mais l'appétence est là. Ce qui change, c'est qu'un cercle vertueux s'est enclenché, de nouvelles façons de faire apparaissent avec le digital, des capitaux privés arrivent, et comme les coûts baissent, cet ensemble est vertueux. Cette évolution, cependant, ne concerne pas tous les segments du spatial : quand on fabrique un sismomètre pour Mars, on sait que le marché est étroit, il y aura peu de commandes ; c'est très différent pour ce qui concerne l'orbite basse, où les changements sont rapides puisque les clients sont nombreux, avec les télécoms, les enjeux de défense, et parce qu'on peut désormais imaginer une constellation de mini-satellites pour quelques dizaines de millions d'euros, quand on parlait hier de centaines de millions d'euros. Nous devons donc soutenir l'écosystème, sans mettre à mal les trois grands champions que sont Thales, Airbus et ArianeGroup, très présents sur ce marché. France 2030 a mis beaucoup d'argent pour acheter des services à l'écosystème, et nous avons aussi tout un ensemble de dispositifs au sein du Cnes pour soutenir les projets, accélérer les incubateurs, cet ensemble fonctionne à plein régime et la question se pose de savoir comment mettre à disposition le savoir technique du Cnes, c'est aussi une petite révolution culturelle car ce n'est pas nos habitudes.

L'observation de la Terre est un enjeu majeur, l'Europe est très bien placée et c'est un objet de consensus pour les Européens dès lors que l'observation est déterminante pour les questions du climat, de la biodiversité, le suivi de polluants, il faut continuer dans cette direction. Le satellite Swot est une réussite technique exceptionnelle de la collaboration franco-américaine, la Nasa le présente comme « le James Webb de l'observation », il révolutionne la mesure du niveau des eaux, celle des océans mais aussi des lacs et fleuves, ce

qui donne une estimation précise des réserves en eau, un enjeu considérable pour les politiques publiques.

Lors du Sommet spatial européen de Toulouse de février 2022, le Président de la République a demandé la réouverture de l'exploration spatiale par l'Europe, un domaine que nous avons laissé de côté en préférant passer par des partenariats avec les Américains et les Russes, en échangeant l'apport de technologies contre des vols habités, en particulier sur la station spatiale internationale (ISS). Pourquoi la question est-elle rouverte ? D'abord parce que les coûts ont changé : alors que l'ISS représente un investissement de quelque 120 milliards de dollars, les nouveaux projets de stations spatiales tablent sur 2 à 3 milliards de dollars – quand bien même ce serait optimiste, on voit bien que ce n'est pas la même échelle. Ensuite, le schéma qui a prévalu, où les Américains financent les structures et où ils nous échangent du temps d'astronaute contre des apports techniques, ce schéma ne peut plus avoir cours. Dès lors que l'ISS va fermer, nous pouvons soit renoncer à tout vol habité pour des Européens, soit payer notre place sur des plateformes qui appartiendront vraisemblablement à des entreprises privées ; n'a-t-on pas, plutôt, intérêt à disposer de notre propre station spatiale, pour faire voler des Européens dans l'espace, pour disposer des lanceurs et des techniques spatiales de nouvelle génération – alors qu'on parle d'une dépense qui se chiffre non plus en centaine de milliards, mais en milliards d'euros, ce qui n'est pas inaccessible pour le continent européen ? Je crois que c'est important pour les scientifiques, mais aussi, et peut-être surtout, pour l'image que l'Europe veut porter sur le spatial, sur sa confiance dans la science et la technologie – regardez l'image de confiance que renvoie Thomas Pesquet –, et sur ce qu'est la Terre, sa fragilité : la France et l'Europe ne peuvent rester en dehors de cette aventure. C'est mon plaidoyer pour les vols habités et l'exploration spatiale, je sais qu'il n'y a pas de consensus dans nos pays et que la question est d'abord politique, j'espère que vous entendrez ma voix sur ce sujet qui me tient à cœur.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nous devons effectivement nous familiariser avec le spatial et nous emparer de ces enjeux, redécouvrir les opportunités du spatial pour faire face aux défis de notre planète. Nous ressentons cette effervescence pour le spatial, avec les enjeux d'observation de la Terre, donc d'action face au changement climatique, mais aussi de défense, de souveraineté, aussi bien que le déploiement nouveau de stratégies d'entreprises privées dans l'espace. Que pensez-vous d'une réglementation de l'espace – où en est-on et que devrait-on faire ? En parlant de la constellation Iris, vous dites qu'il faut accélérer pour pouvoir honorer nos contrats avec Amazon, mais n'avons-nous pas aussi à lancer nos propres satellites – et quand le seront-ils ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – En décembre dernier, le satellite Swot a été lancé pour collecter des informations sur les océans et le changement climatique : comment s'est déroulée cette collaboration franco-américaine entre le Cnes et la Nasa – quel bilan en faites-vous ?

M. Serge Babary. – Le nombre et la masse des débris spatiaux ne cessent d'augmenter, occupant toujours plus de place, ce qu'observe un bureau de l'ESA notamment pour prévenir les collisions : que pensez-vous d'une réglementation en la matière ? Comment l'ESA travaille-t-elle pour rendre les objets spatiaux plus durables ?

M. Bernard Buis. – Dans son rapport qu'elle vient de publier sur le Cnes, la Cour des comptes souligne les difficultés de maintenir en interne les compétences techniques, du fait du vieillissement des effectifs – un tiers des salariés atteindra 62 ans d'ici deux ans – et du manque de renouvellement des ingénieurs. La Cour recommande que vous meniez à son

terme l'identification des compétences prioritaires dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) : comment pensez-vous assurer le renouvellement des ingénieurs au sein du Cnes ?

La stratégie du Cnes a évolué, passant du financement de projets complexes, de bout en bout, à l'accompagnement d'entreprises et de start-up innovantes – vous avez installé de nouvelles formes de financement, avec le fonds Cosmicapital, qui accompagne une vingtaine d'entreprises européennes de l'économie spatiale, et le fonds Spacefounder, programme public ouvert il y a deux ans pour accélérer le développement de start-up. Quel bilan dressez-vous du tissu entrepreneurial français dans le secteur spatial ?

Mme Micheline Jacques. – J'ai eu la chance de visiter le Centre spatial de Kourou, et je peux le dire : c'est extraordinaire. Dans son rapport, la Cour des comptes signale les écarts significatifs de salaire entre le Cnes et le secteur industriel, mais aussi le *turn over* important, qui atteindrait 24 % pour les moins de 35 ans ; elle préconise une politique d'attractivité fondée sur les atouts du Cnes, qui passerait par une politique de l'innovation et un suivi des projets dans le temps : qu'en pensez-vous ?

La maîtrise de l'accès à l'espace, ensuite, est essentielle pour bien des nouvelles thématiques liées en particulier au climat, vous l'avez dit pour l'observation de la Terre. Le Cnes ayant vendu ses parts dans ArianeGroup, la France ne risque-t-elle pas de perdre la maîtrise du centre spatial de Guyane ?

M. Jean-Pierre Moga. – Selon vous, quels sont les enjeux budgétaires les plus importants pour la prochaine loi de finances ? Que penser du tourisme spatial, par exemple de cette proposition de l'entreprise française Zephalto, d'un dîner dans l'espace à 120 000 euros, une initiative qui est soutenue par le Cnes ?

M. Daniel Salmon. – J'avais une question sur l'intérêt des vols habités, vous y avez répondu par votre plaidoyer, je voulais vous interroger sur les débris spatiaux, Serge Babary m'a précédé. Reste cette question, liée à la pollution lumineuse des constellations de satellites, qui dénaturent l'un des derniers paysages gratuits qu'est le cosmos : où en sommes-nous de la fabrication de satellites qui ne renvoient pas la lumière ? Je crois, enfin, que l'observation de la vie sur Terre et des océans est fondamentale.

M. Daniel Gremillet. – Quelle est la répartition, dans l'activité spatiale, entre ce qui relève du militaire, de l'économique et du touristique ? Où en est-on, ensuite, de l'institution d'un gendarme de l'espace ? Enfin, quel sera le carburant du futur ?

M. Franck Montaugé. – Lors de votre précédente audition je vous avais interrogé sur le droit de l'espace : quels en sont les principaux sujets sur lesquels il faudrait avancer ? Comment l'ESA et la France se positionnent-elles dans la gouvernance du droit de l'espace ? On voit qu'on saccage l'espace, qu'il n'y a pas de règles : que faire ? S'agissant du réchauffement climatique, ensuite, sait-on l'impact de l'utilisation des lanceurs sur la pollution atmosphérique ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Quel est l'impact du retrait britannique de l'Union européenne sur les programmes spatiaux ? Ensuite, où en est la préparation de la mise à jour de la loi du 3 juin 2008 sur les opérations spatiales ?

M. Philippe Baptiste. – Merci pour ces questions nombreuses et intéressantes, j’y répondrai par thème.

Sur les débris spatiaux, d’abord, et le droit spatial, avec l’idée d’une régulation. Des orbites deviennent encombrées, en particulier l’orbite basse, avec des risques de collision, il y en a eu par le passé, mais il y a aussi des destructions volontaires, avec des missiles. Nous sommes devant un enjeu de régulation du trafic. Or, contrairement à ce qui se passe dans l’aérien, où tous les pays respectent des règles minimales communes, il n’y a pas de régulation dans le spatial, les choses se font de manière tout à fait artisanale. Quand deux objets risquent d’entrer en collision, la question est de savoir lequel des deux va modifier sa trajectoire pour éviter l’autre ; mais cela demande d’utiliser une partie du carburant embarqué, donc de réduire la durée de vie du satellite, puisque ce carburant est utilisé pour l’empêcher d’entrer dans l’atmosphère. Et en l’absence de règles communes, les choses relèvent de la négociation au cas par cas. La question des débris relève aussi de la désorbitation des objets spatiaux, et nous constatons que les opérateurs ne sont pas dans logique de responsabilité, ils ne règlent pas la question des objets spatiaux en fin de vie car cela coûte du carburant, donc réduit le rendement de l’objet. La France et l’Europe sont en avance, nous imposons des contraintes aux opérateurs qui passent par Kourou, mais le problème est loin d’être réglé pour autant. Dans quel cadre le faire ? Nous avons le cadre national, puisque le port spatial de Kourou est sur notre territoire, et il y a l’ESA, qui n’a cependant pas de pouvoir normatif, lequel appartient à l’UE. Des signes récents nous montrent que l’UE s’intéresse de plus en plus à la définition d’une régulation pour le spatial, je suis convaincu que c’est le bon niveau pour avancer et que la France a un message fort à faire passer. La régulation, cependant, doit se faire à l’échelle mondiale et il faudrait mettre toutes les puissances spatiales autour de la table, c’est une autre histoire. Je suis relativement optimiste, parce que c’est l’intérêt de tous de parvenir à une régulation, mais le cadre onusien ne fonctionne pas sur le spatial.

M. Franck Montaugé. – Il n’y a donc que des rapports de force ?

M. Philippe Baptiste. – Oui, surtout que les puissances en présence sont la Chine, les États-Unis et la Russie... Il n’y a pas de réponse simple, c’est un enjeu pour tout le monde : nous avons tous intérêt à une régulation pour l’orbite basse, mais nous n’y sommes pas. Des initiatives sont prises pour désorbiter des satellites inactifs ; c’est intéressant, mais c’est aussi coûteux, et l’on fait surtout de la démonstration ; il y a aussi qu’entre détruire un satellite inactif et éliminer un satellite non coopératif, la différence n’est pas toujours évidente à voir, et que la volonté de détruire des satellites « adverses » explique une partie de l’engouement pour ces techniques de destruction dans l’orbite basse... D’autres modèles existent, plus pérennes, pour allonger la durée de vie des satellites, avec en particulier du *refueling* en orbite, on peut imaginer des systèmes à durée de vie plus longue.

M. Franck Montaugé. – Peut-on utiliser des énergies renouvelables ?

M. Philippe Baptiste. – Pour maintenir les satellites sur leur orbite, on utilise classiquement de la propulsion chimique, avec des ergols, on peut aussi utiliser de la propulsion électrique avec des panneaux solaires, mais dans tous ces cas il y a des consommables, qui ont une durée de vie limitée.

A-t-on besoin de textes législatifs à court terme ? Oui, pour prendre en compte les constellations de satellites, par exemple, ou encore sur la question du réutilisable, il serait nécessaire d’avoir un nouveau cadre d’action pour encadrer les missions avec des lanceurs qui reviennent.

L'industrie spatiale prend en compte les enjeux climatiques, nous avons, comme toute activité, une responsabilité environnementale. Nos bâtiments commencent à être aux normes, nos énergies sont en partie décarbonées. Quel est l'impact du lancement même des objets dans l'espace ? Il est très faible : je cite le chiffre de mémoire, mais l'ensemble des lancements annuels représenterait l'équivalent de quelques heures de trafic aérien international. Quel sera le carburant du futur ? Il faut être prudent. On peut avoir une propulsion avec de la poudre, du méthane, qui émettent donc du CO₂, on peut imaginer une propulsion à hydrogène vert, mais la production d'eau à haute altitude entraîne des gaz à effet de serre, c'est à prendre en compte. Sur les normes environnementales, nous avons à l'évidence un enjeu immobilier à Kourou : nos bâtiments sont climatisés et nous devons les rénover, nous produisons notre énergie avec de gros groupes électrogènes diesel. Nous avons commencé le projet de modernisation, nous aimerions produire une électricité avec des panneaux solaires et des batteries, je ne vous cache pas que les autorisations sont difficiles à obtenir, dans le contexte qui est le nôtre à Kourou. Il y a aussi la possibilité d'utiliser de l'hydrogène vert, en utilisant de la biomasse, c'est très motivant. Le Cnes a aussi du travail à faire à Toulouse sur le plan environnemental – d'autant plus que nous avons un devoir d'exemplarité, dès lors que nous travaillons sur l'observation du climat.

Le tourisme spatial est beaucoup plus avancé outre-Atlantique, des entreprises l'utilisent pour financer une partie de leurs activités. Je serais surpris qu'en Europe, on ait un développement identique, car l'opinion publique me semble moins prête à soutenir de tels projets. L'entreprise française Zephalto propose effectivement un « séjour » de quelques heures – pour un repas, donc – à une hauteur de 25 kilomètres, en utilisant des ballons, qui ont un impact environnemental limité. L'entreprise mobilise une technique éprouvée, que le Cnes utilise depuis des années, nous avons des missions régulières avec de tels ballons réutilisables qui nous permettent de récupérer directement les données, les instruments, de les changer si l'on pense faire mieux avec d'autres outils, le tout pour beaucoup moins cher qu'une fusée – les ballons sont très utiles, on sait aussi qu'ils servent en matière de défense, on l'a vu récemment avec le ballon chinois au-dessus du territoire américain. Plusieurs entreprises ont investi dans le secteur, bien au-delà du tourisme spatial.

Nous avons de très beaux projets européens, le vaisseau spatial Juice – pour *Jupiter Icy Moons Explorer* – vient d'être lancé le mois dernier, avec l'objectif d'examiner les lunes glacées de Jupiter, pour voir si elles ont été « habitables » par le passé, si elles ont accueilli de la vie ; c'est une mission de longue durée, puisque le trajet dure 8 ans, elle commence bien. Le télescope spatial James Webb (JWST) est aussi une grande réussite, la France y a pris sa part et le lanceur Ariane 5 a été crucial, c'est grâce à la double activité, civile et militaire d'ArianeGroup, que le lanceur a pu être si précis – la Nasa estime que cette précision d'Ariane 5 aurait fait gagner dix ans de vie au télescope, ce n'est pas négligeable pour un outil à 10 milliards de dollars...

La coopération avec les Américains est très bonne, en témoigne le satellite Swot, nous nous sommes mis d'accord en amont sur la répartition des tâches, la France est responsable d'une partie des instruments de la plateforme et la coopération est très fluide ; il y a eu des soucis techniques, les problèmes ont été réglés, et sur cette mission qui dure plusieurs années, les premiers résultats sont au-delà de nos espérances.

Nous avons bien sûr lu très attentivement le rapport de la Cour des comptes sur le Cnes, je trouve ses conclusions et recommandations plutôt positives et constructives, en particulier le fait de mettre en avant la maîtrise des projets et des budgets, ce qui est essentiel. La Cour mentionne nos enjeux de ressources humaines et le vieillissement de nos effectifs,

nous avons lancé, avant l'enquête de la Cour, une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. Une difficulté tient à ce que Cnes ne compte que 2 500 salariés, c'est peu lorsqu'on sait la spécialisation de certaines compétences : sur certaines questions très spécialisées, nous n'avons qu'un salarié comme personne ressource, ce qui rend son remplacement plus délicat lorsqu'il vient à partir. Il y a plus de *turn over* chez les jeunes, effectivement, c'est un phénomène que l'on constate dans bien d'autres secteurs, le niveau des salaires est plus élevé dans le privé, c'est aussi un phénomène général – mais des salariés viennent au Cnes aussi avec la motivation de travailler pour le public, avec un sens du service public, sur des questions transverses ; cependant, il faut veiller à ce que l'écart des salaires ne se creuse pas trop, la période est rendue plus difficile par l'engouement pour le spatial, qui fait une pression plus grande sur le besoin de compétences spécialisées.

La France risque-t-elle de perdre sa place pour la gestion du Centre spatial Guyanais ? Je ne le crois pas. La France et l'ESA ont une convention sur le CSG, le Cnes a toute sa place, la France assure la coordination de ce vaste site industriel – il a la taille de Singapour... –, les lanceurs que nous y accueillons se diversifient, c'est une bonne dynamique qui va s'accroître à l'avenir. Je ne crois pas que la France va perdre la main sur cette plateforme, il y a des textes bien établis et la volonté de continuer, je ne pense pas que cet équilibre soit remis en cause.

Je vous accorde, en revanche, qu'il y a un encombrement pour les lancements. Cependant, nous tenons à la priorité des lancements institutionnels européens. Les satellites de la constellation européenne Iris ne sont pas encore construits, il est prématuré de penser que des difficultés pour leur lancement feraient prendre du retard. Cela dit, il faut qu'Ariane 6 soit un succès non pas seulement institutionnel mais commercial, c'est une vision que partagent ses dirigeants, il est décisif pour l'ensemble du programme que ce lanceur honore ses engagements commerciaux.

Mme Sophie Primas. – Merci pour toutes ces informations passionnantes, qui nous donnent l'occasion de voir loin et grand.

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 10.

Mardi 20 juin 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 45.

Projet de loi relatif à l'industrie verte – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur le projet de loi relatif à l'industrie verte.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**Article 5**

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement n° 407 apporte une précision juridique.

L'amendement n° 407 est adopté.

Article 9

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement n° 408 précise la nature des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'État pour permettre à certains projets d'intérêt national majeur de bénéficier d'une présomption de raison impérative d'intérêt public majeur : il s'agira de conditions en termes d'investissement et d'emploi.

L'amendement n° 408 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous propose de suivre les propositions des commissions de l'aménagement du territoire et du développement durable, des lois et des finances concernant les irrecevabilités sur les amendements de séance sur les articles du projet de loi relatif à l'industrie verte dont l'examen leur a été délégué par notre commission.

En conséquence, les amendements n^{os} 374, 370, 22 rectifié, 341, 116, 119, 118, 183, 88 rectifié bis, 246, 229, 98, 281, 90 rectifié ter, 89 rectifié ter et 276 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

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

Article additionnel avant TITRE I^{er} : MESURES DESTINÉES À ACCÉLÉRER LES IMPLANTATIONS INDUSTRIELLES ET À RÉHABILITER LES FRICHES			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SALMON	4	Définition des secteurs des technologies favorables au développement durable par référence à la taxonomie européenne (sauf gaz et nucléaire)	Défavorable
Article additionnel avant Article 1^{er}			
M. GAY	269 rect.	Définition des secteurs des technologies favorables au développement durable par référence à la taxonomie européenne	Défavorable
Article 1^{er}			
M. SALMON	59	Priorisation des industries vertes et du tissu industriel existant dans le SRADDET	Défavorable
M. MONTAUGÉ	144	Fléchage des objectifs de développement industriel dans les SRADDET vers les industries favorables à la neutralité climatique	Défavorable

M. MONTAUGÉ	161	Inclusion dans la planification industrielle dans les SRADDET de mesures spécifiques pour les PME et ETI	Défavorable
M. GAY	265	Priorité pour le développement industriel dans les SRADDET aux surfaces déjà artificialisées ou en friche	Défavorable
M. GAY	266 rect.	Développement préférentiel des sites industriels, dans le SRADDET, autour des axes de transport structurants	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	35 rect.	Précisions sur les éléments devant être pris en compte dans les SRADDET pour la fixation des objectifs de développement logistique et industriel	Défavorable
M. GONTARD	62	Prise en compte dans les SRADDET des stratégies et dispositifs d'accueil, de consolidation et d'adaptation des tissus industriels locaux	Défavorable
M. MARSEILLE	93 rect. <i>bis</i>	Consultation des départements sur les objectifs de développement industriel lors de l'élaboration du SRADDET	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	131	Consultation des départements sur les projets industriels lors de l'élaboration du SRADDET	Défavorable
M. MENONVILLE	188 rect.	Consultation des départements sur les projets industriels lors de l'élaboration du SRADDET	Défavorable
M. GAY	267	Consultation des départements sur les projets industriels lors de l'élaboration du SRADDET	Défavorable
Le Gouvernement	369	Suppression de la concomitance de la modification des SRADDET en vue d'y introduire les objectifs industriels et les objectifs de réduction de l'artificialisation	Défavorable
Mme CANAYER	2 rect. <i>ter</i>	Nomination dans chaque région d'un préfet coordonnateur chargé de la mise en œuvre des objectifs de développement industriel régionaux	Favorable
Mme CANAYER	94	Nomination dans chaque région d'un coordonnateur chargé de la mise en œuvre des objectifs de développement industriel régionaux	Favorable
Article additionnel après Article 1^{er}			
M. MARSEILLE	20 rect. <i>bis</i>	Prorogation de la durée de l'autorisation temporaire du domaine public jusqu'à la fin de l'amortissement total des investissements effectués dans le cadre de la transition écologique	Défavorable
M. LUREL	151	Suppression de la date-butoir de modification des documents régionaux de planification outre-mer pour y inclure les objectifs de réduction de l'artificialisation	Irrecevable art. 45
M. MONTAUGÉ	149	Élaboration d'une stratégie nationale « Industrie verte »	Favorable
Article 1^{er} bis			
Le Gouvernement	304	Suppression de l'article 1 ^{er} bis	Défavorable
Article additionnel après Article 1^{er} ter			
M. RAPIN	106	Assouplissement du contrôle des prises de participation des sociétés d'économie mixte	Irrecevable art. 45
Article additionnel avant Article 5			
M. REDON-SARRAZY	146	Recensement des friches dans les PLU	Défavorable

Article 5			
Le Gouvernement	309	Restriction des cas de dépollution plus contraignante en cas d'évolution en cours des documents d'urbanisme	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	37 rect.	Décalage de la date d'éligibilité au 1 ^{er} juin 2023	Défavorable
M. MENONVILLE	185 rect.	Précisions sur la procédure de mise à l'arrêt d'office d'une partie de site	Défavorable
Le Gouvernement	308	Restriction de l'anticipation de la procédure du tiers demandeur à trois mois	Défavorable
Mme LOISIER	234 rect.	Rétablissement de l'obligation pour le dernier exploitant de réhabiliter le site en cas de défaillance du tiers demandeur	Défavorable
Article additionnel après Article 5			
M. CUYPERS	264	Objectifs d'utilisation de matériaux biosourcés dans certains produits manufacturés	Irrecevable art. 45
M. MENONVILLE	300	Objectifs d'utilisation de matériaux biosourcés dans certains produits manufacturés	Irrecevable art. 45
M. KERN	136 rect.	Fléchage de zones dans le PLU pour les activités de gestion de déchet	Défavorable
Mme CUKIERMAN	247	Rapport au Parlement sur la requalification des friches de plus de 10 ans	Favorable
Article additionnel après Article 5 ter			
Mme VARAILLAS	244	Rapport au Parlement sur le rachat de foncier par les EPFL ou les SEM	Défavorable
Article 6			
M. MONTAUGÉ	164	Augmentation du plafond de l'amende en cas d'exploitation illégale d'ICPE à 100 000 €	Sagesse
Le Gouvernement	310	Augmentation du plafond de l'amende en cas d'exploitation illégale d'ICPE à 45 000 €	Sagesse
Le Gouvernement	311	Restriction du champ des ICPE soumises à l'obligation de constituer des garanties financières	Défavorable
Article 6 bis			
Le Gouvernement	313	Suppression de l'article 6 bis	Favorable
Article 8			
M. SALMON	5	Suppression de la déclaration de projet pour les sites industriels verts	Défavorable
M. DEVINAZ	70	Éligibilité des usines de biocarburant à la déclaration de projet	Défavorable
M. LEVI	101	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour le stockage d'hydrogène	Irrecevable art. 45
M. LONGEOT	301	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour le stockage d'hydrogène	Irrecevable art. 45
M. LEVI	99	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour la production de gaz bas-carbone	Irrecevable art. 45
M. CANÉVET	141 rect.	Possibilité pour les installations de production de gaz renouvelable de bénéficier de la déclaration de projet	Irrecevable art. 45
M. BURGOA	143 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les installations de production de gaz renouvelable de bénéficier de la déclaration de projet	Irrecevable art. 45

Mme SAINT-PÉ	219	Possibilité pour les installations de production de gaz renouvelable de bénéficier de la déclaration de projet	Irrecevable art. 45
Mme PAOLI-GAGIN	54 rect.	Possibilité de bénéficier de la déclaration de projet pour les installations de production de biocarbone	Défavorable
Mme LOISIER	237	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour des installations de production de chaleur ou énergie renouvelable issue des déchets générés par le processus industriel, visant à l'autoconsommation sur ce même site industriel	Irrecevable art. 45
Mme PAOLI-GAGIN	364	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour des installations de production de chaleur ou énergie renouvelable issue des déchets générés par le processus industriel, visant à l'autoconsommation sur ce même site industriel	Irrecevable art. 45
Mme PAOLI-GAGIN	358	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour les installations de stockage	Défavorable
M. RIETMANN	61 rect. <i>bis</i>	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour les activités logistiques directement liées au processus de fabrication ou d'assemblage dans les secteurs du développement durable	Favorable
M. RIETMANN	60 rect.	Restriction de la possibilité de recourir à la déclaration de projet aux petites et moyennes entreprises	Défavorable
Le Gouvernement	314	Suppression de la possibilité de recourir à la déclaration de projet pour les industries participant indirectement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	38 rect.	Possibilité de bénéficier de la déclaration de projet pour les secteurs contribuant à l'atteinte des objectifs de neutralité carbone	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	125 rect.	Possibilité de bénéficier de la déclaration de projet pour les industries des secteurs des énergies renouvelables et l'hydrogène	Défavorable
Mme LOISIER	235 rect.	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour les activités dans les secteurs des matériaux favorables au développement durable	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	362	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour les activités dans les secteurs des matériaux favorables au développement durable	Défavorable
M. KERN	137 rect.	Possibilité de bénéficier de la déclaration de projet pour des usines de recyclage ou réemploi	Défavorable
M. KERN	113 rect.	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour des activités liées à des activités de capture, transport, séquestration et l'élimination du carbone	Défavorable
M. KERN	114 rect.	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour des activités liées à des activités de capture, transport, séquestration et l'élimination du carbone	Défavorable
Mme HAVET	177 rect.	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour des activités liées à des activités de capture, transport, séquestration et l'élimination du carbone	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	50 rect.	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour des installations de recyclage approvisionnant l'industrie en intrants	Sagesse
Mme BERTHET	378 rect.	Possibilité de recourir à la déclaration de projet	Défavorable

	<i>bis</i>	pour les usines de biocarbone	
Mme PAOLI-GAGIN	351	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour les usines de biocarbone	Défavorable
M. Stéphane DEMILLY	3 rect.	Possibilité de recourir à la déclaration de projet pour des installations liées aux biocarburants aériens	Défavorable
Article additionnel après Article 8			
Mme PAOLI-GAGIN	352	Rapport au Parlement sur le verdissement de l'industrie du silicium	Défavorable
Article 9			
M. SALMON	142	Suppression de l'article 9	Défavorable
M. MONTAUGÉ	145	Suppression de l'article 9	Défavorable
M. GAY	274	Suppression de l'article 9	Défavorable
M. LEVI	175 rect. <i>bis</i>	Possibilité de reconnaître certaines infrastructures comme « d'intérêt national majeur »	Défavorable
M. MONTAUGÉ	147	Conditions cumulatives pour les projets d'intérêt national majeur	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	359	Inclusion des chaînes d'approvisionnement dans les projets d'intérêt national majeur	Défavorable
M. BUIS	299	Suppression de la procédure de désignation des projets d'intérêt national majeur par les collectivités	Défavorable
Mme LOISIER	236 rect.	Précision dans la loi des critères de souveraineté nationale pour les projets d'intérêt national majeur	Défavorable
M. GAY	275 rect.	Conditionnement de la qualification de projet d'intérêt national majeur à des critères de création d'emploi	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	353	Possibilité pour les raccordements des projets d'intérêt national majeur de bénéficier des mêmes facilités d'implantation que les projets eux-mêmes	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	363	Identification dans un décret en Conseil d'État des secteurs stratégiques capables d'améliorer la résilience économique de la France	Défavorable
M. MONTAUGÉ	148	Prise en compte du respect de l'environnement, de la santé et de la biodiversité dans la qualification de projets d'intérêt national majeur	Défavorable
M. BUIS	293	Suppression de l'avis conforme des collectivités pour l'adoption de la mise en compatibilité	Défavorable
M. MONTAUGÉ	150	Consultation des collectivités d'implantation des projets d'intérêt national majeur avant leur désignation	Défavorable
Mme GATEL	67 rect. <i>bis</i>	Extension du délai laissé au préfet pour répondre aux observations des collectivités à un mois	Favorable
Mme BELLUROT	224 rect.	Extension du délai laissé au préfet pour répondre aux observations des collectivités à un mois	Favorable
Mme CUKIERMAN	256	Extension du délai laissé au préfet pour répondre aux observations des collectivités à un mois	Favorable
Le Gouvernement	317	Suppression de la présomption de RIIPM pour certains projets d'intérêt national majeur	Défavorable
M. GAY	287	Suppression de la présomption de RIIPM pour certains projets d'intérêt national majeur	Défavorable
Mme MICOULEAU	173	Extension des projets pouvant bénéficier de la reconnaissance anticipée de RIIPM	Défavorable
Le Gouvernement	318	Possibilité pour les raccordements des projets d'intérêt national majeur de bénéficier des mêmes	Défavorable

		facilités d'implantation que les projets eux-mêmes	
Article 9 bis			
M. SALMON	134	Suppression de l'article 9 bis	Défavorable
Le Gouvernement	319	Renvoi à une loi ultérieure pour déterminer les conditions d'exclusion du ZAN pour les industries vertes	Défavorable
M. SAUTAREL	213 rect.	Exclusion du ZAN pour les installations de production d'énergie renouvelable	Défavorable
M. CHASSEING	335 rect.	Exclusion du ZAN pour les installations de production d'énergie renouvelable	Défavorable
M. CARDON	386	Exclusion du ZAN pour les installations de production d'énergie renouvelable	Défavorable
M. SAUTAREL	214 rect.	Exclusion du ZAN pour les installations de production d'énergie renouvelable bénéficiant d'une RIIPM	Défavorable
M. CARDON	387	Exclusion du ZAN pour les installations de production d'énergie renouvelable bénéficiant d'une RIIPM	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	354	Exclusion du décompte du ZAN des ouvrages de raccordement des réseaux de transport d'énergie liés aux installations industrielles exemptées	Défavorable
Mme VARAILLAS	251	Comptabilisation séparée au niveau national de l'artificialisation induite par les projets industriels	Défavorable
Article additionnel après Article 9 bis			
M. GAY	289 rect.	Contrôle des investissements étrangers pour les projets industriels qui revêtent une importance particulière pour la transition écologique ou la souveraineté nationale	Défavorable
Article 10			
M. SALMON	6	Suppression de l'article 10	Défavorable
Mme de CIDRAC	69 rect.	Restriction des dispositions de l'article 10 aux projets industriels	Favorable
Article additionnel après Article 10			
Mme Nathalie DELATTRE	221	Dérogation au principe de constructibilité limitée en zone ENAF pour les installations de production de biogaz	Irrecevable art. 45
M. CHASSEING	336	Dérogation au principe de constructibilité limitée en zone ENAF pour les installations de production de biogaz	Irrecevable art. 45
M. CHASSEING	337	Instruction concomitante des demandes de permis de recherche de lithium et de permis géothermie	Irrecevable art. 45
Article 11			
Le Gouvernement	321	Suppression de l'extension expérimentale d'exemption d'autorisation d'exploitation commerciale pour les regroupements de surfaces de vente	Défavorable
Mme BONNEFOY	162	Audit par les zones d'activité économique de la possibilité d'installer des installations ferroviaires terminales embranchées	Irrecevable art. 45
M. BUIS	294	Réforme du régime des « grandes opérations d'urbanisme »	Sagesse

Article additionnel après Article 11			
M. RIETMANN	223	Contrats entre fournisseurs et concessionnaires automobiles	Irrecevable art. 45
Mme SAINT-PÉ	212	Tarif forfaitaire pour l'accès au réseau en basse tension pour les producteurs d'électricité solaire	Irrecevable art. 45
Mme ESTROSI SASSONE	166	Assouplissement du régime de l'autoconsommation	Irrecevable art. 45
Mme ESTROSI SASSONE	165	Assouplissement du régime de l'autoconsommation	Irrecevable art. 45
M. FAVREAU	217	Extension et assouplissement de l'autoconsommation collective	Irrecevable art. 45
Mme MULLER-BRONN	105	Assouplissement pour les installations de production d'énergie renouvelable dans les carrières	Irrecevable art. 45
M. FAVREAU	218	Assouplissement pour les installations de production d'énergie renouvelable dans les carrières	Irrecevable art. 45
M. MONTAUGÉ	160	Modalités de coordination, d'organisation et de suivi des mesures du titre I	Favorable
M. MONTAUGÉ	152 rect. bis	Rapport sur le programme « Territoires d'industrie »	Favorable
Mme MICOULEAU	181 rect.	Rapport sur le programme « Territoires d'industrie »	Favorable
Mme CUKIERMAN	257	Rapport sur le programme « Territoires d'industrie »	Favorable
M. CHASSEING	334 rect.	Rapport sur le programme « Territoires d'industrie »	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	372 rect.	Rapport sur le programme « Territoires d'industrie »	Favorable
Article additionnel après Article 14			
M. CARDON	391	Critères en matière de RSE et de cybersécurité dans les appels d'offre de la CRE	Irrecevable art. 45
Article additionnel avant Article 15			
Mme PAOLI GAGIN	347	Modification des conditions pour inscrire un point à l'ordre du jour des assemblées d'actionnaires	Irrecevable art. 45
Article additionnel après article 16			
M. CANEVET	107	Promotion par l'État du développement de la formation des ingénieurs et des techniciens destinés	Irrecevable art. 45
Article additionnel après Article 19			
M. CABANEL	367	Mise en place de filières destinées à la formation aux métiers de l'industrie verte	Irrecevable art. 45
Intitulé du projet de loi			
M. MONTAUGÉ	159	Modification du titre du projet de loi	Défavorable
M. SALMON	135	Modification du titre du projet de loi (« à la marge »)	Défavorable

La réunion est close à 14 h 00.

Mercredi 21 juin 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 35.

Proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs – Examen du rapport et du texte de la commission (nouvelle lecture)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons aujourd’hui en nouvelle lecture la proposition de loi (PPL) maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs, à la suite de l’échec de la commission mixte paritaire (CMP).

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le 7 juin dernier, le Sénat rejetait à une large majorité ce texte en première lecture. Certes, les motivations des groupes étaient différentes, mais le résultat était là. La CMP, qui s’est réunie le 12 juin, n’a pas été conclusive. Hier, la proposition de loi a été votée sans modification en nouvelle lecture à l’Assemblée nationale. Il revient au Sénat d’effectuer désormais le même travail, aujourd’hui en commission et demain en séance.

Comme de coutume à l’issue d’une CMP non conclusive, je vous proposerai d’adopter une motion tendant à opposer la question préalable qui, cette fois, sera présentée avant la discussion générale, c’est-à-dire après les interventions du Gouvernement et du rapporteur. Le texte étant identique, le Sénat renouvellera vraisemblablement son vote et le rejettera.

Il me revient de vous rappeler très brièvement les raisons de forme et de fond du choix de notre commission.

Sur la forme, nous regrettons tous la fausse urgence dans laquelle le Gouvernement nous a contraints à examiner ce texte, en choisissant de passer par le faux-nez d’une proposition de loi déposée par le député Thomas Cazenave. En effet, le texte aurait dû être examiné bien en amont : les délais étaient connus depuis l’été dernier et le Gouvernement avait tout loisir d’agir à temps, en janvier ou en février, avant la date fatidique du 30 juin. Or il a prétexté s’en être aperçu au dernier moment, mais nous ne sommes pas naïfs. Les délais d’examen ont été particulièrement courts, tant à l’Assemblée nationale qu’au Sénat.

Certes, la proposition de loi permet au Gouvernement d’aller plus vite, mais cela a privé les acteurs du commerce et de l’immobilier d’une concertation, le Parlement d’une évaluation par le biais d’une étude d’impact, et les locataires et les propriétaires de toute mesure d’accompagnement ou de compensation, telle que l’augmentation des aides personnelles au logement (APL). Pourtant, cette disposition figurait dans le texte voté par le Parlement l’été dernier. En séance, le ministre n’a apporté aucun élément nouveau qui aurait pu conduire à modifier notre appréciation dans la perspective de la CMP. Nous le regrettons.

Pourtant, nous aurions très certainement accueilli favorablement un projet de loi animé par le même esprit coopératif que celui ayant entouré l’adoption, l’été dernier, de la loi portant mesures d’urgence de protection du pouvoir d’achat. En effet, nous sommes

parfaitement conscients des difficultés d'un certain nombre de familles et de petites entreprises face à la hausse persistante de l'inflation – celle-ci semble toutefois amorcer une légère baisse aujourd'hui. Pourquoi le Gouvernement veut-il passer en force, surtout vis-à-vis du monde économique et des propriétaires, déjà soumis à de fortes contraintes ? Pourquoi considère-t-il le Parlement comme une chambre d'enregistrement ? Je ne comprends pas cette attitude.

Sur le fond, nous réaffirmons que le plafonnement de la hausse des indices locatifs jusqu'au premier trimestre de l'année 2024 – une durée très courte – ne constitue pas une politique du logement ou du pouvoir d'achat.

La loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, adoptée l'été dernier, comprenait une disposition garantissant la hausse des APL. Ce n'est pas le cas dans ce texte. Pourtant, après des années de sous-indexation, celles-ci assurent de moins en moins la solvabilité des ménages modestes ; en outre, le forfait pour charges ne couvre plus que 40 % des charges effectives. Ce sont pourtant elles qui progressent le plus vite.

En séance, le ministre a affirmé que cette proposition de loi n'emporterait pas de conséquences pour les bailleurs sociaux. Quelle ne fut pas notre surprise ! Ainsi, l'effet de la hausse brutale du taux du livret A, qui est normalement compensée dans le temps par la hausse des loyers et des APL sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL), est considérable. L'évolution du taux de 0,5 % à 3 % représente un coût de 3,75 milliards d'euros pour les bailleurs ; si le taux passait à 4 % au mois d'août prochain, cela leur coûterait au moins 1 milliard d'euros supplémentaires, ce qui réduirait d'autant leur capacité d'autofinancement !

Concernant les bailleurs privés, rappelons que les loyers des uns sont les revenus des autres. À force de taxer et de faire peser des contraintes permanentes sur les petits propriétaires privés, prenons garde à ne pas produire le contraire de l'effet désiré, c'est-à-dire moins de logements offerts à la location : cela créerait des difficultés supplémentaires pour les locataires, alors qu'il faut relancer l'investissement locatif et rénover le parc. Nos concitoyens rencontreraient plus de difficultés pour faire face à la crise du logement.

Enfin, il me semble que les commerces subissent davantage la baisse des salaires et du pouvoir d'achat que celle de la hausse des loyers commerciaux, dont l'effet est mesuré dans leurs charges.

Les conclusions du Conseil national de la refondation (CNR) logement ne nous incitent pas à penser que le Gouvernement ait véritablement pris la mesure de la crise du logement que connaît notre pays.

Nous faisons donc le constat d'un désaccord persistant sur la méthode et sur l'ampleur de la réponse nécessaire face à une crise du logement et à une crise du pouvoir d'achat qui mérite beaucoup mieux. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette proposition de loi.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – L'article 1^{er} du texte est relatif à l'indice des loyers commerciaux (ILC). Si la motion est adoptée – ce qui semble vraisemblable –, nous ne pourrions malheureusement pas échanger sur ce dispositif. Créé au Sénat l'été dernier, celui-ci a fait ses preuves pour juguler l'augmentation des loyers commerciaux pour les petites et moyennes entreprises (PME). Dans certains cas, l'ILC a crû de 6,5 %, soit presque le double

du plafonnement. Dans nos centres-villes et nos centres-bourgs, les commerçants font non seulement face à l'augmentation de leurs charges, mais aussi à une concurrence féroce des acteurs en ligne tels que Shein. Il est impératif de modérer les charges pesant sur les commerçants présents dans nos villes et nos villages : j'espère que cette disposition sera maintenue au terme du processus législatif.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Monsieur Lemoine, nous avons voté votre amendement sans hésiter l'été dernier. Je le répète : cette fois, nous déplorons la méthode employée par le Gouvernement. Par ailleurs, les valeurs locatives des commerces baissent, hormis à Paris. Les propriétaires des murs abritant les commerces ont aussi besoin de rentrées d'argent. Cette PPL ne saurait résoudre les problèmes suscités par le commerce en ligne. Il s'agit avant tout d'une question de pouvoir d'achat.

EXAMEN DES ARTICLES

Motion

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Je ne réitérerai pas mes arguments : la motion COM-4 se justifie par son texte même.

La motion COM-4 est adoptée.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi.

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

La proposition de loi n'est pas adoptée.

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

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

Motion			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur	4	Motion tendant à opposer la question préalable	Adopté
Article 1^{er}			
M. SALMON	1	Limitation de la hausse de l'ILC à 1 %	Sans objet
Article 2			
M. SALMON	2	Limitation de la hausse de l'IRL à 1 %	Sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2			

M. SALMON	3	Rapport au Parlement sur le calcul de l'IRL	Sans objet
-----------	---	---	-------------------

La réunion est close à 11 h 50.

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

Mercredi 21 juin 2023

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La séance est ouverte à 9 h 30.

Rôle du CEA et avenir de la dissuasion nucléaire – Audition de M. Vincenzo Salvetti, directeur des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Désignation de rapporteurs

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, Nous avons été saisis, la semaine dernière, du contrat d'objectifs et de performance (COP) de Campus France 2023-2025. Compte tenu du délai pour rendre un avis sur ce COP – qui est de six semaines à compter de la saisine –, le rapport sera examiné le mercredi 5 juillet prochain.

À cet égard, je vous propose de désigner les rapporteurs du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », à savoir Ronan Le Gleut et André Vallini.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 14 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente –

La réunion est ouverte à 16 h 30

Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2022 - Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics.

Je vous précise que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Monsieur le ministre, le Sénat est saisi du premier projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss), portant sur l'exercice 2022.

Comme vous le savez, cette catégorie de loi a été créée par la loi organique du 14 mars 2022, qui reprenait sur ce point une disposition figurant dans la proposition de loi organique déposée par Jean-Marie Vanlerenberghe et cosignée par plusieurs de ses collègues, dont moi-même.

Comme pour les lois de règlement du budget de l'État, les Placss ont pour objet de distinguer le temps de la reddition des comptes et du contrôle de l'exécution et de la performance et le temps de la prospective et de la réforme, incarnée par les PLFSS de fin d'année.

Elles donnent donc au Parlement un espace – dont il devra s'emparer au fil des ans – afin de se pencher sur le passé, de voir si ce qu'il a voté a été correctement exécuté et d'en tirer les conséquences politiques.

Je relève, à cet égard, que l'Assemblée nationale a rejeté en première lecture ce projet de loi.

Outre les travaux de la rapporteure générale, la commission des affaires sociales et la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) organiseront des auditions plénières dans ce cadre.

Monsieur le ministre, je vais vous laisser la parole pour un propos introductif. La rapporteure générale, Élisabeth Doineau, et les autres commissaires, notamment les rapporteurs de branche qui le souhaiteront, vous interrogeront par la suite.

Monsieur le Ministre, vous avez la parole.

M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics. – Merci Madame la présidente.

Madame la rapporteure générale, Mesdames et Messieurs les rapporteurs, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je tiens à souligner le caractère inédit de cette audition organisée dans le cadre de la nouvelle loi financière voulue par la révision organique de 2022.

Je forme avec vous le vœu que ces débats permettent d'enrichir le temps consacré à l'évaluation des comptes de l'exercice clos, tant sur le champ de l'État que de la sécurité sociale. Je répète ce que j'ai dit à l'Assemblée nationale sur ce texte comme sur le projet de loi de règlement de l'État. Il me semble que c'est un texte et un support très utiles pour une évaluation partagée, pour que nous puissions rendre des comptes sur l'exécution des budgets, mais il ne s'agit que d'une photographie des comptes exécutés l'année passée, comme un compte administratif.

Je fais partie des quelques membres du gouvernement qui sont également élus locaux. Je suis conseiller municipal d'opposition dans ma commune depuis dix ans mais cela finira peut-être par changer. J'assistais vendredi soir au conseil municipal au cours duquel le compte administratif de la commune nous a été présenté. Alors même que je n'avais pas voté le budget présenté par la majorité municipale, j'ai voté le compte administratif et je n'ai pas de souvenir d'une année où j'aie voté contre un compte administratif, puisqu'il ne s'agit que d'une photographie. Il en va de même pour ce texte. J'ai malheureusement constaté à l'Assemblée nationale que l'ensemble des oppositions ont voulu faire échec à ce texte, comme au projet de loi de règlement, au motif qu'elles sont en désaccord avec la politique gouvernementale. C'est évidemment très sain qu'il y ait des désaccords avec la politique gouvernementale, c'est la raison pour laquelle il y a des votes sur les textes budgétaires ou sur des motions de censure, mais il ne s'agit que d'une photographie de l'année précédente. On ne peut pas changer le passé, on peut s'en inspirer pour essayer de changer l'avenir, mais voter contre ce texte par principe ne me semble pas utile pour le pays.

Ce projet de loi donne une image sincère des comptes de la sécurité sociale. Trois branches sur cinq sont excédentaires : la branche autonomie affiche, pour sa deuxième année d'existence, un excédent de 200 millions d'euros ; la branche famille un excédent de 1,9 milliard d'euros ; la branche accidents du travail et maladies professionnelles un excédent 1,7 milliard d'euros. Cependant, les comptes de la sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse restent globalement déficitaires de 19,6 milliards d'euros car les deux principales branches sont en déficit, la maladie pour 21 milliards d'euros et les retraites pour 3,8 milliards d'euros.

Le déficit de la branche maladie tend à se résorber, même s'il reste élevé, notamment en raison des dépenses liées à la crise sanitaire qui ont atteint 11,7 milliards d'euros en 2022 et qui ont permis de financer la poursuite, en début d'année, des tests de dépistage et des campagnes de vaccination.

La situation de la branche vieillesse s'est dégradée par rapport à 2021 mais améliorée par rapport à 2020. C'est parce que la trajectoire de la branche n'était pas soutenable que nous avons porté une réforme des retraites qui permettra au système de revenir progressivement à l'équilibre.

Par rapport à 2021, le déficit de la sécurité sociale s'est réduit de 4,6 milliards d'euros. Outre les moindres dépenses de crise, cette amélioration est largement le fruit de nos politiques économiques, qui ont permis la création de 1,7 million d'emplois depuis 2017, dont 337 000 en 2022. Ces 337 000 emplois représentent 5 milliards d'euros de cotisations en plus

par an pour la sécurité sociale, 5 milliards en plus pour nos hôpitaux, pour nos crèches, pour nos établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Combinées aux hausses de salaire, ces créations d'emplois ont permis une croissance de la masse salariale de 8,9 % en 2022. Au total, les recettes de la sécurité sociale, y compris la fiscalité affectée, ont progressé de 5,4 %.

Toutes les créations d'emplois depuis 2017 représentent 25 milliards d'euros de cotisations supplémentaires pour la sécurité sociale. Si nous n'avions pas favorisé la création de ce 1,7 million d'emplois, la sécurité sociale enregistrerait un déficit supplémentaire de 25 milliards d'euros.

J'ajoute que, pour la troisième année consécutive, l'État n'est plus débiteur mais créancier de la sécurité sociale, à hauteur de 100 millions d'euros, alors qu'il avait accumulé au cours de la décennie passée des dettes s'élevant jusqu'au milliard d'euros. C'est aussi un progrès pour la transparence de nos comptes dans les relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

En 2022, la sécurité sociale a également continué à rembourser ses dettes à travers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui a amorti 19 milliards d'euros et va continuer à les rembourser jusqu'en 2033, date de son extinction prévue par la loi organique du 7 août 2020.

Nous prenons par ailleurs acte du refus de la Cour des comptes de certifier les comptes 2022 de la branche famille. Ce n'est pas le premier refus de certification, il y en a eu huit depuis 2006, dont deux sur la branche famille, mais nous prenons les observations de la Cour très au sérieux et nous nous mobilisons sans attendre pour y répondre.

La majorité des erreurs de calcul soulignées par la Cour concernent le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité. Nous avons pour priorité d'en fiabiliser la liquidation avec l'usage du dispositif ressources mensuelles (DRM), qui sera généralisé d'ici début 2025. Les caisses d'allocations familiales (Caf) disposeront d'informations fiabilisées, ce qui réduira drastiquement les cas d'erreur de calcul. Je souligne également que, sans attendre 2025, dès juillet prochain, le montant net social que doivent déclarer les allocataires sera inscrit sur les bulletins de paie, ce qui permettra de réduire les erreurs de bonne foi.

Enfin, je ne pourrais conclure sans confirmer l'intention du Gouvernement de mener une lutte inlassable et implacable contre toutes les fraudes aux finances publiques. En matière de fraude sociale, je viens d'annoncer un plan complet, avec un arsenal de mesures pour lutter contre le travail non déclaré, la fraude aux prestations de santé et la fraude aux prestations sociales.

En 2022, nous avons obtenu des résultats historiques dans la lutte contre la fraude, avec 50 % de redressement en plus en cinq ans dans les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) au titre du travail dissimulé, 30 % de préjudice détecté et évité par l'assurance maladie en plus, comme pour les caisses Caf et les caisses de retraite.

En matière fiscale, les mises en recouvrement par la direction générale des finances publiques ont atteint 14,6 milliards d'euros, un montant historique, mais nous pouvons et nous allons faire mieux, parce que notre modèle social est aussi porteur d'une

exigence de justice, afin que le prélèvement dû soit bien acquitté et que les prestations dues soient versées aux bonnes personnes.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, financer notre modèle social par le travail, c'est le choix que nous assumons depuis 2017. C'est la condition essentielle pour assurer sa pérennité. Je vous remercie.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci Monsieur le ministre pour ce propos liminaire, je ne doute pas que nous éclaircirons plus avant ces éléments.

Vous avez comparé ce nouvel exercice à une photographie, comme le compte administratif est la photographie d'un budget exécuté. En filant la métaphore, je dirais que tout dépend de la façon dont nous réglons l'appareil.

La photographie peut être appréciée de différentes façons. Vous avez quelques éléments de satisfaction, que nous pouvons partager. Certains considéreront que la photographie est un peu floue et qu'il est peut-être nécessaire de poursuivre les réglages. Nous inaugurons un nouvel exercice, plein de promesses, et nous attendons qu'elles soient à la hauteur de nos attentes.

La Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la branche famille, en pointant une augmentation substantielle de la proportion de paiements erronés. Quelle a été votre réaction quand vous avez eu connaissance de ce refus ? Votre plan de lutte contre la fraude vous permettra-t-il d'éviter un tel refus au cours des prochaines années ? Prévoyez-vous des actions spécifiques pour réduire les erreurs ?

Dans son dernier rapport, la Cour des comptes recommande d'avancer de quinze jours la production des comptes sociaux. Je suis favorable à cette proposition qui nous laisserait plus de temps pour apprécier les informations qui nous sont communiquées. Cette anticipation vous semble-t-elle possible ?

Par ailleurs, je trouve que la photographie est un peu floue et j'ai besoin de confirmations. La Cour des comptes estime que l'annexe 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2023 relative aux établissements de santé n'est pas conforme aux exigences de la loi organique. En effet, elle n'indique pas les dotations dont ils bénéficient, leur répartition par région et l'évolution prévisionnelle de leur dette. Pouvez-vous me confirmer que dans le prochain PLFSS cette annexe sera mise en conformité avec les exigences de la loi organique ? Dans le cadre des rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss), la plupart des indicateurs s'arrêtent en 2020 ou en 2021, ce qui est paradoxal dans une loi d'approbation des comptes 2022. Je comprends que cette actualisation a pu être difficile mais pouvez-vous confirmer que ces rapports seront à jour dans les prochaines lois d'approbation ?

Enfin, la loi organique prévoit que l'annexe 2 du Placss relative aux niches sociales propose une évaluation de l'efficacité de ces niches, un tiers devant faire l'objet d'une évaluation tous les trois ans. Or, cette annexe ne comporte aucune évaluation. La loi organique n'est donc pas respectée. Comme nous sommes dans le cadre d'un premier exercice, il s'agit sans doute d'un incident isolé. Pouvez-vous confirmer que cette disposition organique sera respectée pour les prochains Placss et qu'un tiers des niches sera évalué ?

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – Votre comparaison avec les comptes administratifs des collectivités territoriales est très juste. C’est une photographie d’une bonne exécution. Pour autant, quand nous discutons de ces comptes financiers, il nous arrive régulièrement d’aborder le présent et le futur.

La non-certification des comptes de la branche famille n’est pas anodine. Envisagez-vous de prendre des mesures concrètes, notamment en matière de ressources humaines, pour que cette situation ne se reproduise plus ? Quelles actions envisagez-vous en termes d’organisation des Caf pour éviter les erreurs de distribution des prestations ?

La Première ministre a évoqué en séance la création de 200 000 places de crèche. Même si les comptes de la branche famille sont aujourd’hui excédentaires, comment envisagez-vous le financement du plan du service public de la petite enfance dans les années à venir ?

Enfin, nous sommes au milieu de l’année 2023. Si l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (Ondam) devait être révisé, proposeriez-vous le même taux que celui que nous avons voté dans le PLFSS ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Vous avez évoqué un excédent de 200 millions d’euros de la branche autonomie alors que les prévisions annonçaient un déficit de 500 millions. Ce résultat s’explique par des recettes supplémentaires mais aussi par une progression des dépenses moins forte qu’attendu, de l’ordre de 200 millions d’euros, dans un contexte d’insatisfaction du personnel du secteur médico-social en raison du manque de moyens alloués à cette branche. Si nous nous réjouissons des recettes supplémentaires, nous nous inquiétons de la non-consommation des moyens inscrits au budget, alors que les besoins sur le terrain sont criants. Quelle est votre position par rapport à cette situation ?

Par ailleurs, nous ne disposons pas de chiffres précis sur la revalorisation salariale dans le secteur médico-social. Enfin, le nouveau service à domicile a été mis en place, avec une compensation de l’État aux départements, avec l’instauration du tarif plancher national. Ce volet a-t-il généré des économies ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie. – La branche maladie a enregistré, vous l’avez rappelé, un déficit de 21 milliards d’euros, soit le montant du déficit total de la sécurité sociale.

L’Ondam 2022 affiche un dépassement de 10,4 milliards d’euros par rapport à la prévision initiale. Ce dépassement ne s’explique pas uniquement par la crise sanitaire.

Même si cette audition porte sur les comptes 2022, je souhaite parler de 2023 et de l’avenir.

Pour 2023, dans son avis du 7 juin, le comité d’alerte appelle à une « grande vigilance », sans pour autant tirer la sonnette d’alarme. Comment anticipez-vous la trajectoire 2023 ? Préparez-vous des mesures d’économie pour tenir cette trajectoire ?

L’Ondam s’élève à environ 250 milliards d’euros et ne semble plus pilotable, même si le directeur de la Caisse nationale de l’assurance maladie (Cnam), que nous avons auditionné ce matin, considère qu’il l’est encore. Cependant, il n’est pas à même de rendre compte au législateur des actes effectifs de dépenses et des choix politiques du gouvernement,

encore moins de les arbitrer. Quand disposerons-nous d'un Ondam utile, avec un découpage plus fin des dépenses ? Les missions du budget général sont votées une par une, alors que leur montant est bien souvent inférieur aux montants des sous-objectifs en dépenses de l'Ondam. Je pense qu'il n'est plus tenable de voter 250 milliards d'euros de dépenses en seule fois.

Le dynamisme des dépenses de médicaments est mis en avant dans une annexe du Placss. Sans régulation, ces dépenses ont augmenté de plus de 9,6 % en 2022 et de 4,1 % avec régulation. Le montant de la clause de sauvegarde augmente très fortement et dépasse 1 milliard d'euros, pour une prévision de 125 millions d'euros. Comment expliquez-vous cet écart entre l'étude d'impact et l'exécution ? Quelle doit être la place de cette clause de sauvegarde dans la régulation des dépenses de médicaments, clause que les laboratoires qualifient de fiscalité ? Elle tend à rattraper voire dépasser les mécanismes conventionnels puisque le PLFSS demande un effort de 1 milliard d'euros aux laboratoires avec des baisses de prix. Les industriels dénoncent cette évolution. Comment la jugez-vous ?

Par ailleurs, plusieurs facteurs tendent à faire croître structurellement les dépenses de produits de santé, comme des innovations, avec des prix très élevés exigés par certains laboratoires, le vieillissement de la population, le développement des maladies chroniques. De quelle manière le gouvernement envisage-t-il de maîtriser dans les prochaines années la croissance des dépenses de produits de santé ? Sur quels produits faut-il prioritairement faire porter l'effort ?

Enfin, on parle beaucoup des pénuries de médicaments et du prix très bas des médicaments anciens. Pour autant, le comité économique des produits de santé (CEPS), lors de son audition par la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments, nous a dit qu'il allait continuer à proposer une baisse de prix, dans le cadre de l'élaboration du PLFSS, sur les médicaments anciens. Je crains que cette baisse de prix nourrisse les pénuries.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Je vous remercie pour vos nombreuses questions, qui montrent l'utilité de cet exercice à ce moment de l'année.

Sur le refus de certification des comptes de la branche famille, je rappelle que la Cour des comptes ne remet pas en cause leur sincérité, la branche a bien dégagé un excédent de 1,9 milliard d'euros. Par ailleurs, ce n'est pas le premier refus de certification, les derniers quinquennats ont en connu. Enfin, ce n'est évidemment pas satisfaisant. Je n'ai pas été très content quand j'ai appris la nouvelle. Ce refus de certification est lié à plusieurs milliards d'euros d'erreurs. Des personnes reçoivent des prestations auxquelles elles n'ont pas le droit et d'autres, qui auraient droit à des prestations, ne les reçoivent pas. Comme nous sommes tous attachés à notre modèle social, nous ne pouvons pas nous satisfaire d'une telle situation.

Nous y répondons avec des mesures du plan fraude et facilitant l'accès aux droits. Le pré-remplissage des déclarations de ressources pour le RSA et la prime d'activité, avec le DRM (dispositif ressources mensuelles), constituera un vrai progrès. C'est la première brique du versement à la source voulu par le président de la République et annoncé dans la campagne présidentielle. Notre objectif est de verser directement aux Français les aides auxquelles ils ont droit. Dès lors que nous connaissons leurs ressources pour prélever les impôts, nous devons être capables de déterminer les aides auxquelles ils ont droit. Je souhaite que le DRM soit généralisé le 1^{er} janvier 2025 et nous le testerons dès cette année dans plusieurs départements.

Nous créerons également dans les caisses de sécurité sociale 1 000 emplois dans les cinq prochaines années, notamment pour lutter contre la fraude, et nous investirons un milliard d'euros dans les systèmes d'information, certains étant vraiment très vétustes. Par exemple, les Caf ne peuvent pas recouvrer les indus frauduleux au-delà de deux ans. Je souhaite qu'elles puissent remonter cinq ans en arrière.

Vous m'avez interrogé sur le calendrier et notre capacité à l'avancer de 15 jours. Un groupe de travail coordonné par la direction de la sécurité sociale (DSS), associant la Cour des comptes et les organismes, s'est réuni fin 2022 pour étudier l'avancement du 15 avril au 31 mars de la production des comptes. Il a conclu qu'un tel mouvement faisait peser un risque sur la fiabilisation des données. Pour poursuivre sur l'image de la photographie, une photo retirée trop tôt du produit dans lequel elle baigne pour révéler l'image n'est pas claire. En revanche, je pense que nous pouvons améliorer la transmission des documents à la commission des comptes de la sécurité sociale, qui arrivent la veille de la réunion. Le délai est aussi lié à la date à laquelle ces comptes sont présentés en Conseil des ministres et il serait préférable de fixer une date de réunion de la commission éloignée de celle du Conseil des ministres.

Sur l'annexe 2 du Placss, comme nous nous y sommes engagés sur l'évaluation des niches sociales, nous publions le rapport de l'inspection générale des services (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF), qui formule des recommandations pour la méthodologie et la gouvernance de l'évaluation de ces niches. Nous allons par exemple associer France Stratégie au pilotage d'un comité d'évaluation sur les principales niches sociales, qui associera des experts indépendants et qui remettra des rapports publics, qui enrichiront les débats parlementaires. Ces évaluations suivront le rythme prévu par la loi organique, c'est-à-dire une évaluation des niches tous les trois ans.

Sur les indicateurs des Repss qui s'arrêtent en 2020 ou en 2021, les chiffres sont issus des comptes clos et beaucoup de sources statistiques ne sont disponibles qu'après le mois de mai, notamment les comptes de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Les comptes de la santé de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) ne sont disponibles qu'en septembre et le « Panorama des établissements de santé » et le document « Retraites et retraités » en fin d'année. C'est la raison pour laquelle il existe un décalage. Nous verrons dans quelle mesure nous serons capables, dans le cadre des Placss, de disposer de données de manière anticipées. J'ai dû présenter à l'Assemblée nationale un amendement au Placss en première lecture pour actualiser le taux de croissance constaté en 2022. Je pense que l'édition de mai 2024 présentera des améliorations.

Le projet de loi sur la programmation des finances publiques (LPFP) prévoit une provision de 900 millions d'euros à l'horizon 2027 pour financer le service public de la petite enfance. Ce financement a vocation à permettre la création d'un nombre très important de places de crèche supplémentaires et éviter la suppression de certaines places. En effet, nous n'atteignons pas nos objectifs en termes de nombre de places car elles sont insuffisamment financées et les professionnels sont insuffisamment rémunérés. Ces crédits doivent nous permettre de financer des revalorisations travaillées dans le cadre du comité de filière.

Sur le taux d'Ondam, je suis ministre des Comptes publics. Par définition j'aurais choisi un taux moins élevé que celui qui a été retenu par le gouvernement et par le Parlement. J'ai reçu le Comité d'alerte, qui constate des dépassements mais qui n'a pas signalé de « risque sérieux » au-delà de 0,5 %, seuil qui est fixé par le décret du 20 juin 2014. En

revanche, une grande vigilance est nécessaire pour respecter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) en concrétisant les mesures d'économies prévues, en mobilisant toutes les marges d'exécution et en prenant, en tant que de besoin, certaines mesures de régulation.

La branche autonomie dégage effectivement un excédent, les dépenses progressant, comme les recettes, de 2,6 milliards d'euros. C'est pourquoi l'excédent reste stable à 200 millions d'euros, pour des dépenses de 35 milliards d'euros, en hausse de 10 milliards par rapport au précédent quinquennat.

Pour répondre à Madame Imbert sur les dépassements, je précise que l'essentiel de ces dépassements est lié aux indemnités journalières et à l'explosion des arrêts maladie de 7,9 %. J'avais introduit dans le PLFSS une disposition, malheureusement censurée par le Conseil constitutionnel, sur la prescription d'arrêts maladie par téléconsultation. Il suffit aujourd'hui d'ouvrir un réseau social ou un article de presse pour constater combien il est facile de se procurer un arrêt maladie. Un article récent du *Parisien* expliquait comment l'obtenir en 10 minutes pour 10 euros sur Snapchat. Certains groupes privés développent des offres par abonnement à 11 euros par mois, avec des téléconsultations illimitées permettant d'obtenir un arrêt maladie. Ces pratiques explosent et nous devons y être très attentifs car les indemnités journalières représentent 15 milliards d'euros par an. Si la tendance actuelle se poursuit, elles atteindront 23 milliards d'euros en 2027. J'espère que nous trouverons une solution sur les téléconsultations, sans attendre la nouvelle campagne de contrôle que j'ai annoncée dans le plan fraude sur la prescription des arrêts maladie. Nous regarderons les professionnels qui prescrivent le plus d'arrêts, nous serons attentifs aux faux arrêts du lundi ou du vendredi et nous examinerons les arrêts sans prescription de soins ou de médicaments.

La clause de sauvegarde est un mécanisme ancien, qui date de 1999. Je pense que plus nous mettrons en place des mesures d'économies intelligentes (baisse des prix des médicaments anciens pour financer l'innovation, réduction des surdosages, favoriser les biosimilaires et les génériques, responsabilisation des prescripteurs et des assurés), moins nous aurons besoin de ce dispositif. Certaines franchises n'ont par exemple pas évolué depuis 2004. Nous débattons prochainement de toutes ces questions.

En 2022, nous avons procédé à environ 1 milliard d'euros de régulation sur les médicaments et les dispositifs médicaux. À l'échelle des dépenses, cette régulation correspond à la maîtrise du tendancier et non à une amputation massive de nos dépenses. Si nous n'avions pas réalisé ces économies, nous aurions dû prélever davantage au titre de la clause de sauvegarde. Je rappelle que cette clause est plafonnée entre 50 et 70 % des dépassements. Par ailleurs, les entreprises qui contractent une convention avec le CEPS sur des remises sont exonérées de clause de sauvegarde et il n'est pas question de modifier ce dispositif.

Enfin, les questions sur le pilotage de l'Ondam et sur un vote par sous-objectifs peuvent se poser. Néanmoins, les débats sont nourris au moment de l'examen du PLFSS et le Placss nous permet également de creuser certains sujets.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci Monsieur le ministre. Je donne la parole à nos collègues pour une deuxième série de questions.

M. Bernard Jomier. – C'est la première fois que nous débattons de la Lacss. Votre exposé liminaire était très politique. La loi organique a modifié le processus d'adoption

des comptes sociaux pour permettre à la représentation nationale de mieux les apprécier. Si vous considérez que le Placss se limite à un compte administratif, nous pouvons mettre en avant la non-certification des comptes de la branche famille pour refuser de l'approuver. C'est pour moi un temps d'échange sur l'évolution des comptes sociaux. Je considère que la réforme n'a pas répondu à la question fondamentale du pilotage. Par exemple, nous ne fixons pas d'objectifs de santé en amont des débats sur l'Ondam. 25 % des Français sont fumeurs. Nous pourrions par exemple fixer un objectif de réduction du nombre de fumeurs à cinq ou dix ans. Retenons-nous l'objectif de la Suède dont le taux de fumeurs est de 10 % ? Quels programmes mettons-nous en place et finançons-nous pour atteindre notre objectif ? Je peux aussi prendre l'exemple du surpoids, en augmentation constante et qui entraîne de nombreuses conséquences de santé. Quels programmes retenons-nous pour lutter contre ce surpoids ?

L'Ondam me semble déconnecté des objectifs de notre politique sociale, chaque secteur faisant pression pour préserver ses intérêts. Je n'ai pas une vision pessimiste mais l'absence de pilotage et la tendance structurelle à l'augmentation de la dépense du fait de l'évolution de la population et de ses caractéristiques donnent le sentiment que nous sommes encore dans des processus très balbutiants de production, de validation et d'évaluation de nos comptes sociaux.

M. Daniel Chasseing. – Nous sommes tous attachés à la sécurité sociale, qui est la colonne vertébrale de notre République. L'objectif de la réforme des retraites est de parvenir à un équilibre du régime en 2030.

Sur la branche maladie, il reste, malgré la prévention, beaucoup à faire. Vous avez dépensé depuis 2017 57 milliards d'euros pour le covid-19 et les salaires mais il reste le financement de l'hôpital, les investissements, l'augmentation du personnel à traiter. J'espère que le plan grand âge promis par le président de la République arrivera car les Ehpad ont besoin de plus d'infirmières et d'aides-soignantes. Je pense que l'Ondam devra augmenter de 3 %

Pour équilibrer la sécurité sociale et le budget de l'État, je pense que vous disposez que de la croissance et de la création d'emplois et de la lutte accrue contre la fraude.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Vous l'avez dit monsieur le ministre, ce projet de loi est la photographie des comptes 2022 de la sécurité sociale. Nous constatons une logique d'austérité et de réduction des dépenses imposée par Bruxelles. Je rappelle que la Commission européenne ne vise que la réduction de la dépense publique de la France.

Nous sommes évidemment contre toutes les fraudes. Vous avez décidé de faire de la fraude sociale votre principal cheval de bataille. Vous avez annoncé la création d'emplois supplémentaires alors que vous en aviez supprimé quelques milliers auparavant.

La fraude sociale est estimée à 6 ou 7 milliards d'euros et je rappelle que 70 % de cette fraude correspond à la fraude aux cotisations et non à celle des plus pauvres. Une partie de la population rencontre de grandes difficultés pour accéder aux services publics. Nous rencontrons chaque jour des citoyens qui ne savent pas se servir d'internet et qui vivent la fracture numérique. Remplir une déclaration pour la Caf nécessite d'avoir un bac+20 ! Il y a aussi des citoyens de bonne foi. Je ne veux pas que vous pensiez que les plus pauvres fraudent délibérément. De nombreuses personnes sont confrontées à des difficultés parce qu'elles n'ont plus d'agents face à elles pour les aider dans leurs démarches.

Vous mettez beaucoup de cœur à lutter contre la fraude sociale. J'aimerais que vous mettiez autant d'énergie à vous battre contre la fraude fiscale, qui représente 80 milliards d'euros.

Enfin, vous avez fait des choix contre-productifs avec la réforme des retraites imposée, qui va conduire la population à travailler jusqu'à 64 ans, dans des conditions très pénibles et qui va multiplier les arrêts maladie et les accidents de travail, coûteux pour la sécurité sociale.

Vous avez abordé la téléconsultation. Elle est indispensable aux patients qui vivent dans des déserts médicaux et qui sont contraints de recourir à ce dispositif pour obtenir un arrêt de travail. Je vous assure que ces patients préféreraient consulter un médecin en face-à-face.

Votre réforme des retraites va engendrer un surcoût jusqu'en 2024 et elle ne dégagera qu'un milliard d'euros d'économies en 2025 et 1 ou 2 milliards en 2026.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je me réjouis de la mise en œuvre de la loi organique, pour laquelle nous avons beaucoup œuvré au Sénat, et des échanges anticipant les débats que nous aurons dans le cadre de l'examen du PLFSS 2024.

Nous sommes dans un exercice d'approbation des comptes et nous souhaitons disposer d'une finesse de ces comptes. Le gouvernement n'a pas répondu à notre demande, indiquant qu'elle était difficile à mettre en œuvre. Cependant, si nous disposions de comptes plus détaillés, nous pourrions les rapprocher des objectifs de santé publique fixés par le gouvernement.

Sur la fraude sociale, nous sommes réjouis que votre prédécesseur, Olivier Dussopt, ait envoyé une feuille de route à tous les organismes de sécurité sociale. Certains y ont répondu rapidement, la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ou la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), d'autres moins rapidement, comme l'Assurance maladie. Je pense qu'il y a beaucoup à gagner dans la mise en œuvre de méthodes de ciblage sur les différents opérateurs de l'Assurance maladie. Je me souviens qu'un rapport de la Cour des comptes dénonçait 6 à 8 milliards d'euros de fraude aux cotisations sociales et que son dernier rapport fait état de 5 à 6 milliards de fraudes aux prestations. Pouvez-vous confirmer ces chiffres, qui sont très éloignés de ceux mentionnés au cours de l'élection présidentielle de 2022 ?

Enfin, vous avez, conformément à vos engagements, je vous en félicite, lancé un plan de lutte contre la fraude sociale, après celui contre la fraude fiscale. Vous suggérez de fusionner la carte nationale d'identité et la carte Vitale. Cependant, dans un rapport publié en avril 2023, l'Igas et l'IGF indiquent que le directeur général de la Cnam a fait part de très fortes réserves à ce sujet. Ce matin, il nous a dit que des investigations supplémentaires étaient nécessaires pour évaluer l'intérêt d'une telle fusion et éviter la fraude à l'identité.

J'ajoute que notre rapport sur la fraude à l'inscription des étrangers évalue son montant à 140 millions d'euros et non à 14 milliards comme certains le laissaient entendre.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je ne partage pas, Monsieur le ministre, votre appréciation selon laquelle nous n'avons d'autre choix que d'approuver ce compte administratif. Nous ne sommes pas commissaires aux comptes. L'évaluation est l'une des

trois grandes fonctions des parlementaires. Si vous acceptez que la Cour des comptes ait refusé de certifier les comptes de la branche famille, vous devrez peut-être accepter que le Sénat n'approuve pas votre projet de loi.

Vous avez filé la métaphore de la photographie. Je regarde plutôt ce qui n'est pas sur la photo !

Comme l'a déjà dit la rapporteure générale, le projet de loi ne comporte pas l'évaluation d'un tiers des niches sociales.

Vous avez beaucoup insisté sur le caractère technique de ce Placss mais votre discours était très politique. Nous aurons nous aussi une approche politique au moment de discuter ce projet de loi. Vous avez affirmé que vous aviez créé de nombreux emplois. Je note que le projet de loi sur le pouvoir d'achat a désocialisé de nombreuses primes et les heures supplémentaires et que, contrairement à ce qu'impose la loi Veil, vous ne le compensez pas. Vous avez répondu qu'il n'était pas pertinent de socialiser des cadeaux. Or, les analyses de l'Insee montrent que ces mesures se sont substituées à des hausses générales de salaire. Si nous neutralisons les effets de loi sur le pouvoir d'achat, les recettes tirées des cotisations sociales n'ont pas augmenté autant que vous l'affirmez.

Vous vous êtes félicité des excédents dégagés par les branches autonomie, famille et AT/MP. Cependant, que faites-vous pour les enfants pauvres ? Quant à l'AT/MP, doit-on vous rappeler le nombre de morts au travail et l'explosion des maladies professionnelles ?

Il serait pertinent, comme l'a dit Bernard Jomier, de réfléchir à des objectifs de santé publique et à des plans de prévention. Il n'y aura pas de maîtrise des dépenses sans politique partant des besoins et sans prévention.

Par ailleurs, je ne suis pas étonnée par le dépassement de l'Ondam, qui est sous-dimensionné, en deçà de l'inflation et de la croissance mécanique liée à transition démographique, à l'innovation médicale ou aux maladies chroniques. L'Ondam n'est donc pas fixé de manière sincère.

Enfin, vous attendez beaucoup de la solidarité à la source et je me réjouis que vous envisagiez également le versement à la source.

Mme Laurence Cohen. – Nous sommes membres de la commission des affaires sociales. Vous nous demandez d'examiner les comptes de la sécurité sociale, ce qui est normal, mais nous sommes chaque jour confrontés à des hôpitaux à bout de souffle, qui manquent de moyens. Les besoins sont pourtant connus. Nos hôpitaux subissent trois chocs. Le premier est lié à l'inflation. L'Observatoire français des conjonctures économiques anticipe une inflation de plus de 6 % mais l'Ondam n'est pas aligné sur ce niveau. Le deuxième est dû à des fermetures de lits, faute de personnel, ce qui se traduit par une baisse des recettes. Enfin, les hôpitaux sont confrontés à l'explosion du prix de l'énergie.

Pourtant, vous prévoyez une évolution des dépenses beaucoup plus lente que celle des besoins. Soit vous continuez à restreindre au maximum les dépenses de santé, sans prendre en compte la réalité du terrain, soit vous changez de politique. Ce n'est malheureusement pas ce que j'ai entendu dans vos propos.

Néanmoins, je suis ravie que vous vous rendiez compte que la création d'emplois permet de faire rentrer des cotisations sociales. En effet, ma famille politique se bat depuis des

années pour résorber le chômage ! Si vous arrivez sur nos propositions, c'est une bonne chose.

Je vous invite également à cesser d'exonérer de cotisations sociales les entreprises. Ces exonérations représentent 75 milliards d'euros. Vous allez répondre que vous compensez ces exonérations mais vous ne les compensez que partiellement et cet argent sort toujours des caisses de l'État. Ce n'est donc pas une bonne opération.

M. Gabriel Attal, ministre délégué – Je vous confirme que la croissance est le cœur de notre stratégie pour le financement de notre modèle social. C'est bien le travail qui crée de la richesse et pas les impôts supplémentaires. Il est même parfois nécessaire de les baisser pour qu'il y ait davantage de travail et d'activité économique dans notre pays.

Les allègements de cotisations sont quasiment intégralement compensés. Par ailleurs, sans ces allègements, les entreprises n'auraient pas créé 1,7 million d'emplois depuis 2017 et la sécurité sociale n'aurait pas perçu 25 milliards d'euros de cotisations supplémentaires. Si nous avions un taux d'emploi identique à celui de l'Allemagne, je n'aurais aucune difficulté à équilibrer les comptes publics. Or, notre taux d'emploi est inférieur de 10 points à celui de notre voisin.

Pour l'améliorer, nous disposons de deux leviers, les jeunes et les seniors. Pour les jeunes, nous travaillons sur l'apprentissage, sur la réforme de la voie professionnelle. Pour les seniors, nous avons mené la réforme des retraites, qui a surtout pour objectif, indépendamment de l'économie budgétaire, d'améliorer leur taux d'emploi. En 2010, après la réforme Fillon, nous avons constaté une amélioration de 15 points de ce taux d'emploi.

Les « primes Macron » ont représenté 4,4 milliards d'euros, qui ont été distribués à 5,5 millions de salariés. Je ne pense pas qu'on puisse les balayer d'un revers de la main. Vous avez aussi noté que l'accord national interprofessionnel signé par les partenaires sociaux il y a quelques semaines prévoit la pérennisation de la « prime Macron » désocialisée dans les entreprises de moins de 50 salariés. Ce que vous critiquez est soutenu par la CFDT, la CFE-CGC et Force Ouvrière. Nous sommes évidemment à leurs côtés.

Je tiens également à vous rappeler que je lutte contre toutes les fraudes, fiscales, sociales ou douanières. Il y a, dans le plan de lutte contre les fraudes que j'ai présenté, des mesures assez fortes sur la fraude fiscale, dont certaines sont inspirées des propositions de votre camarade Éric Bocquet, qui a participé au groupe de travail contre la fraude que j'ai piloté.

L'évaluation de la fraude sociale est compliquée. Une des mesures de mon plan est la mise en place d'un vrai Conseil d'évaluation de la fraude. C'est un enjeu démocratique car nous avons vu, à l'occasion de l'élection présidentielle, une candidate, Mme Le Pen, qui gageait l'intégralité de son programme sur la lutte contre la fraude, en annonçant des dépenses absolument somptuaires. Plus nous parviendrons à évaluer ce que recouvre la fraude dans notre pays plus les débats démocratiques à venir seront sincères et plus nous empêcherons des candidats de raconter n'importe quoi à propos de la fraude.

La fraude fiscale serait de 30 milliards d'euros selon certaines estimations, 100 milliards d'euros selon d'autres. Je souhaite que tous ceux qui travaillent sur ce sujet puissent se retrouver au sein d'une même instance pour piloter des évaluations. 30 milliards, c'est déjà beaucoup et nous en recouvrons aujourd'hui la moitié.

Sur la fraude sociale, je confirme l'ordre de grandeur évoqué sur les cotisations. La Cnaf évalue la fraude aux allocations à 2,8 milliards d'euros par an.

Sur l'assurance maladie, nous ne disposons pas encore d'évaluation fiable, mais nous y travaillons.

J'ajoute que les bénéficiaires peuvent aussi être victimes de la fraude aux prestations sociales quand leur relevé d'identité bancaire (Rib) est remplacé par un Rib frauduleux et qu'ils ne reçoivent plus leur minimum vieillesse. J'ai rendu visite à la Cnaf il y a quelques jours et on m'a présenté un nouveau dossier de fraude dans lequel 437 familles roumaines, qui ne résident pas en France, se sont inscrites à la Caf avec des fausses attestations de salariat et de fausses domiciliations, via une association. C'est un préjudice de 8 millions d'euros sur le seul département du Val de Marne !

Lutter contre la fraude ce n'est pas « faire la chasse aux pauvres ». C'est s'assurer que la solidarité nationale aille vers ceux qui en ont besoin ! C'est aussi un enjeu d'accès aux droits et je renvoie au versement à la source qui reste notre objectif.

Sur la fraude aux arrêts maladie, je précise que 80 % des arrêts prescrits en téléconsultation concernent des patients en milieu urbain. Ce ne sont donc pas ceux qui sont le plus éloignés de l'accès aux soins, même si je n'ignore pas qu'il y a des déserts médicaux en ville.

Je pense que la logique consistant à fixer des objectifs de santé publique et les décliner sur le plan budgétaire est la bonne. Je ne suis pas certains qu'il nous manque des données. Les annexes du Placss comportent mille pages, nous disposons également du Ralfss (rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale), du rapport de certification de la Cour des comptes, etc. Nous avons un enjeu de sélection des bons indicateurs pour prendre les bonnes décisions.

Toujours sur la fraude, vous m'avez interrogé sur la fusion entre la carte d'identité et la carte Vitale. Ce serait un moyen de lutter contre la fraude à l'identité sur les prestations de santé. Contrairement à ce qu'a affirmé Mme Le Pen, il n'y a pas plusieurs millions de cartes Vitale surnuméraires en circulation. Le rapport Igas / IGF confirme qu'elles ont été désactivées.

Certains affirment, en utilisant le répertoire national interrégimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (RNIAM), qu'il y aurait 73 millions d'assurés sociaux alors que nous ne sommes que 68 millions d'après le recensement. Comparer des fichiers qui n'ont rien à voir n'a pas de sens. Le recensement décompte les personnes résidant en France, alors que le fichier RNIAM comporte 1,2 million de retraités qui ont cotisé toute leur vie mais qui ne résident plus en France mais ont droit à l'assurance maladie. De même, certains expatriés n'ont plus droit à l'assurance maladie mais ils ne sont pas radiés des fichiers, pour que leurs droits soient rapidement réactivés à leur retour, comme le demandent d'ailleurs les sénateurs des Français de l'étranger.

Il y a néanmoins des personnes qui viennent sur le territoire national, se font prêter ou louent une carte Vitale, pour recevoir des soins auxquels elles n'ont pas droit. Pour résoudre ce sujet, plusieurs pistes ont été avancées, notamment au Sénat, dont celle de la carte Vitale biométrique. La mission Igas / IGF écarte cette piste. La commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) considère qu'elle ne respecterait pas les libertés

individuelles, les syndicats médecins sont contre, ils militent pour la réduction des tâches administratives. Enfin, ce dispositif coûterait 250 millions d'euros par an et un certain nombre d'obstacles sont difficilement surmontables, comme l'achat de médicament pour un membre de votre famille.

La mission Igas / IGF recommande de privilégier la fusion de la carte Vitale avec la carte d'identité, en intégrant les observations de l'assurance maladie, qui doivent pouvoir être surmontées. Pour les étrangers en situation régulière, il suffira de mettre une puce sur les cartes de séjour. Pour garantir l'intégrité des données personnelles, la Cnil exige qu'il y ait deux compartiments dans la puce.

Je regrette qu'au moment où nous réfléchissons à cette évolution, de nombreuses personnes, y compris dans les administrations, expliquent que ce projet est trop ambitieux et donc impossible à mettre en œuvre. Pourtant, plusieurs pays européens comme la Belgique, le Portugal ou la Suède fonctionnent de cette manière. Les Estoniens disposent quant à eux d'une seule carte qui intègre la carte d'identité, la carte Vitale, le permis de conduire, la carte bancaire et la carte d'électeur. Je ne m'arrêterai pas à ce type de remarques, je suis très motivé pour avancer sur ce dossier et je sais que je pourrai compter sur votre soutien.

Enfin, j'observe que la première fois dans l'histoire de notre pays, le budget de l'hôpital public dépasse 100 milliards d'euros. Ce sont des budgets dont nous aurions rêvé il y a quelques années, notamment quand je travaillais au ministère de la santé au cours d'un précédent quinquennat. Il y a bien sûr un enjeu de réforme du système, mais c'est le travail de mon collègue François Braun.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci Monsieur le ministre.

La réunion est close à 17 heures 50.

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

Mercredi 21 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h05.

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) – Audition de Mme Véronique Hamayon, présidente de la sixième chambre, MM. Nicolas Fourrier et Jean-Luc Fulachier, conseillers maîtres, et Thibault Perrin, conseiller référendaire à la Cour des comptes

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin Mme Véronique Hamayon, présidente de la sixième chambre, MM. Nicolas Fourrier et Jean-Luc Fulachier, conseillers maîtres, et Thibault Perrin, conseiller référendaire à la Cour des comptes, afin qu'ils nous présentent le rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss).

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

Nous entendons chaque année la Cour des comptes, afin qu'elle nous présente son rapport. L'audition de ce matin revêt toutefois un caractère particulier, puisque c'est la première fois que s'appliquent les nouvelles dispositions organiques aux termes desquelles « chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale conjoint au dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ». Vous pourrez d'ailleurs nous préciser, le cas échéant, les conséquences que ce nouveau calendrier a pu avoir sur vos travaux.

C'est donc afin d'aider la commission à former son jugement sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale que nous vous entendons, jugement qui fera désormais l'objet d'un vote, la semaine prochaine en commission, et le 3 juillet en séance publique.

À cet égard, même si cela dépasse le simple cadre de votre rapport, nous ne pouvons qu'être interpellés par le refus de la Cour des comptes, cette année encore, de certifier les comptes de l'une des branches de la sécurité sociale.

Madame la présidente, je vous laisse sans plus attendre nous présenter le Ralfss. La rapporteure générale, les rapporteurs des différentes branches de la sécurité sociale et les commissaires qui le souhaiteront pourront ensuite vous interroger.

Mme Véronique Hamayon, présidente de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Madame la présidente, madame la rapporteure générale, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation, qui me donne l'occasion de vous présenter le rapport sur la certification des comptes de la sécurité sociale, ainsi que le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Je suis accompagnée ce matin de M. Jean-Luc Fulachier, président de la première section de la sixième chambre, de M. Nicolas Fourier, notre rapporteur général, ainsi que de M. Thibault Perrin, rapporteur général adjoint.

Le rapport est établi, comme chaque année, dans le cadre de la mission constitutionnelle de la Cour des comptes d'assistance au Parlement. Cela étant, il s'agit d'une grande première, car ce rapport accompagne désormais le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, équivalent de la loi de règlement pour l'État, qui a été présenté pour la première fois cette année, et qui sera discuté au Parlement dans le courant du mois de juin. Il n'accompagne donc plus le projet de loi de financement de la sécurité sociale au mois de septembre, comme c'était le cas précédemment.

Il s'agit d'une avancée importante en termes de gouvernance des finances sociales que la Cour a elle-même souhaitée. Nous nous réjouissons que le Parlement ait à connaître spécifiquement de l'exécution des recettes et des dépenses sociales, exercice indispensable à l'évaluation et au bilan des politiques publiques conduites par la sécurité sociale.

Ce rapport reste un exercice annuel traditionnel pour la Cour. Il intervient toutefois dans un contexte un peu particulier marqué, d'une part, par la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé sur la fin de l'urgence sanitaire liée à la pandémie de la covid-19 et, d'autre part, par l'affaiblissement sensible de la croissance en raison du choc d'inflation et des conséquences de l'invasion russe de l'Ukraine et, plus généralement, par une très forte incertitude sur l'évolution des paramètres macroéconomiques.

La première partie du Ralfss présente une analyse des comptes de la sécurité sociale pour l'exercice 2022 et leurs perspectives d'évolution pour les années à venir.

Ceux-ci resteront durablement dégradés malgré une amélioration temporaire en 2023 : un effort de redressement durable des finances de la sécurité sociale nous semble donc nécessaire. À défaut, nous n'aurions aucune marge de manœuvre pour investir dans l'avenir. Nous devons également faire face aux coûts associés à l'augmentation rapide, ces prochaines années, du nombre de personnes âgées dépendantes, dont les conditions de vie doivent rester dignes. Il est enfin nécessaire de ne pas transférer aux générations futures le financement de nos dépenses courantes. Cette responsabilité collective, ce contrat entre générations nous oblige.

Nous devons donc être très attentifs à la qualité de la dépense sociale, comme d'ailleurs, à la qualité de toute dépense publique.

Le Ralfss que je vous présente aujourd'hui esquisse des pistes pour améliorer l'utilité, la valeur ajoutée, l'efficacité des dépenses de sécurité sociale, bref, le service rendu à nos concitoyens. Il fournit plusieurs illustrations de ce qui pourrait être perfectionné, en dressant un bilan des mesures ou des réformes prévues par les récentes lois de financement de la sécurité sociale que vous avez adoptées – c'est l'objet de la deuxième partie du rapport.

Nous nous intéressons également à des domaines ou des sujets qui n'ont pas, à notre sens, bénéficié d'une attention suffisante ces dernières années ; tels sont les sujets traités dans la troisième partie du rapport.

Ces deux préoccupations, financière et qualitative, sont encore cette année au cœur de notre rapport. Plutôt que d'en détailler successivement les différents chapitres, je voudrais en souligner les cinq principaux enjeux.

Le premier enjeu a trait aux conditions de certification des comptes des caisses et des branches du régime général par la Cour des comptes, le deuxième à la situation financière actuelle et future de la sécurité sociale, le troisième à la réforme de notre système de santé, le quatrième à l'amélioration des services rendus aux usagers ou aux assurés sociaux, le cinquième, enfin, à la lutte contre la fraude.

Concernant les comptes de la sécurité sociale et leur certification, nous souhaitons attirer l'attention sur quatre points.

Tout d'abord, la comparabilité des produits et du résultat entre les exercices 2022 et 2021 n'est pas assurée. En effet, certains produits de prélèvements sociaux auxquels sont assujettis les travailleurs indépendants, qui auraient dû être comptabilisés en 2020, l'ont été en 2021.

Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Parlement, contre l'avis du Gouvernement, a pris en compte la correction demandée par la Cour et a en conséquence approuvé, pour 2021, des recettes s'élevant à 5 milliards d'euros, montant inférieur à celui qui ressortait des comptes approuvés par les branches du régime général. Les organismes nationaux du régime général et leur tutelle ont toutefois refusé d'établir les comptes *pro forma* de l'exercice 2021 que la Cour avait demandés.

Seule une information ponctuelle a été apportée dans l'annexe aux comptes. Il y a donc un écart de 5 milliards d'euros entre les comptes de l'exercice 2021 tels qu'ils ont été

approuvés par les caisses nationales de sécurité sociale et les tableaux d'équilibre approuvés par le Parlement.

Ensuite, nous avons refusé de certifier les comptes de la branche famille pour 2022 en raison des insuffisances du contrôle interne de la branche. En effet, les erreurs qui affectent les prestations neuf mois après leur mise en paiement représentent près d'un quart des montants versés au titre de la prime d'activité, près d'un sixième des montants versés au titre du RSA, et près d'un huitième des montants versés au titre des aides au logement.

De surcroît, l'indicateur de risque financier résiduel à vingt-quatre mois montre que les rappels et les indus, qui ne seront jamais corrigés, représentent 5,8 milliards d'euros. Ce montant a doublé en quatre ans seulement. La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) met en œuvre des contrôles insuffisants et ne s'est pas dotée d'une stratégie de redressement à court terme.

L'ensemble de ces éléments nous a poussés à refuser de certifier les comptes de la branche – je précise que ce n'est pas la première fois que la Cour refuse de certifier les comptes d'une branche de la sécurité sociale.

Par ailleurs, la Cour réitère ses critiques sur l'absence de combinaison des comptes de la branche vieillesse avec ceux du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), ainsi que sur l'absence d'engagements hors bilan pour les retraites futures, comme le fait par exemple l'État pour ses comptes.

Enfin, la gestion de l'indemnité inflation exceptionnelle, qui a été versée à 38 millions de foyers pour un montant de 100 euros par bénéficiaire, par les organismes de sécurité sociale a provoqué 1,7 million de doublons. La récupération des indus est très incertaine, voire quasi impossible, comme nous l'ont confirmé à la fois le ministère des finances et l'ensemble des caisses de sécurité sociale et leur tutelle. La difficulté à récupérer ces indus est en effet presque consubstantielle à la manière dont a été créée et mise en place l'indemnité inflation.

L'ensemble des travaux de certification des comptes de la sécurité sociale ont contribué à alimenter la première partie du Ralfss.

Le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale s'établit à un niveau très élevé – 19,6 milliards d'euros – en 2022. Il devrait s'améliorer significativement en 2023 et atteindre 8,2 milliards d'euros, sous l'effet à la fois du reflux de la crise sanitaire et de la forte progression de la masse salariale qui constitue, comme vous le savez, l'assiette principale des recettes de la sécurité sociale.

Cette tendance favorable devrait toutefois s'interrompre dès 2024. Le déficit de la sécurité sociale devrait recommencer à augmenter. En effet, si la réforme des retraites promulguée en avril 2023 doit avoir des effets positifs sur le solde de la branche vieillesse, il est avéré qu'elle ne devrait pas permettre à elle seule de rétablir l'équilibre des comptes à l'horizon 2030.

Le régime général, et plus encore le régime géré par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), resteraient structurellement déficitaires.

Dans ces conditions, la question du financement des déficits sociaux se posera dès l'exercice 2024. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) ne sera pas en mesure de prendre en charge ces déficits, et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ne pourrait le faire qu'au prix d'une nouvelle prolongation de son existence au-delà de 2033. Si une telle décision était prise, la contrepartie devrait en être, nous semble-t-il, la mise en place d'un programme de réformes.

Le respect de la trajectoire des dépenses prévue suppose en outre que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'Ondam, soit respecté. Or les dépenses d'assurance maladie progressent à vive allure depuis 2021 en raison, non seulement des charges exceptionnelles liées à la crise sanitaire et des mesures salariales décidées dans le cadre du Ségur de la santé, mais aussi d'une croissance forte de la dépense, notamment pour ce qui concerne les indemnités journalières et les produits de santé.

L'Ondam pour 2023 et les prévisions pour les années ultérieures marquent la volonté des pouvoirs publics de donner un coup d'arrêt à cette progression. L'hypothèse d'évolution de l'Ondam est ainsi particulièrement volontariste, puisqu'elle est inférieure aux prévisions en termes d'inflation pour 2023 et 2024.

Toutefois, il ne suffit pas de fixer un objectif pour que ce dernier soit atteint. Nous recommandons par conséquent qu'un certain nombre de mesures correctrices soient prises en cas de dérapage, quelle qu'en soit la cause, et que plusieurs dispositifs de régulation soient mis en œuvre pour l'ensemble des secteurs qui n'en disposent pas encore, notamment pour ce qui est des soins de ville et des indemnités journalières.

L'évolution des déficits et de la dette de l'hôpital public, qui n'entrent pas dans le champ de l'Ondam, constitue en outre une source de fragilité particulière.

La loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a créé une nouvelle annexe aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui doit permettre de s'assurer que les recettes des hôpitaux sont suffisantes pour qu'ils puissent investir dans leur modernisation, sans que leur dette augmente.

Pour permettre un réel suivi de la situation financière des établissements de santé, nous recommandons d'accélérer le versement des dotations de fin d'exercice aux hôpitaux publics – actuellement, elles sont versées à la mi-mars de l'année suivante – et de finaliser plus rapidement le calendrier d'établissement de leurs comptes – actuellement, il est bouclé en juillet de l'année suivante. Il faut aussi homogénéiser les informations financières entre chaque catégorie d'établissements, hôpitaux publics et cliniques privées à but lucratif ou non.

J'en viens maintenant au troisième enjeu central pour l'avenir de l'assurance maladie, celui de l'efficacité de notre système de santé et, notamment, des soins de ville. Ce chantier doit être envisagé avec beaucoup de clarté, de détermination et, surtout, de constance.

Nous l'illustrons au travers de trois exemples portant sur les expérimentations engagées au titre de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui concernent la situation des services d'aide médicale urgente (Samu), celle des services mobiles d'urgence et de réanimation (Smur) et, enfin, les actions dites de « maîtrise médicalisée » des dépenses de santé.

Tout d'abord, nous avons examiné le cadre dans lequel les quelque 120 expérimentations ont été engagées depuis 2018 pour tester de nouveaux modes de tarification et d'organisation des soins.

La Cour est pleinement consciente que la réforme de notre système de santé n'est pas chose simple. L'expérimentation est utile pour mieux adapter la réforme aux besoins, mais aussi pour démontrer par l'exemple, en permettant aux professionnels de santé de s'approprier de nouveaux modes de travail plus collaboratifs et coordonnés.

Nous constatons cependant que, jusqu'ici, rien n'a été fait pour préparer la généralisation de ces expérimentations. La Cour rappelle par conséquent que, lorsque les doutes sont levés sur l'utilité de certaines évolutions, il est impératif de mettre en œuvre les dispositifs dès que possible. La technique de l'expérimentation ne doit en effet pas devenir un moyen dilatoire pour repousser l'engagement de réformes utiles à nos concitoyens, qui contribuent à offrir des soins plus efficaces, de meilleure qualité et plus économes des ressources de l'assurance maladie.

Nous avons également souhaité examiner la situation de la régulation médicale autour des Samu, des Smur, et du nouveau concept de service d'accès aux soins (SAS), qui est censée apporter une solution aux demandes de soins restées sans réponse de la part de la médecine de ville.

Nous constatons que, depuis 2014, le nombre d'appels reçus par les Samu a augmenté de 22 %. Du fait d'un rattrapage que nous estimons nécessaire et en raison de la création des SAS, le coût total des dispositifs concourant au fonctionnement de la régulation médicale a augmenté de 46 % entre 2016 et 2022, hausse qui pourrait même atteindre 62 % en 2023.

S'il est normal que les Samu bénéficient d'un rattrapage de moyens, le succès des investissements dans les services d'accès aux soins dépendra de la capacité de la médecine libérale à se mobiliser et à s'organiser, afin que toute personne ayant besoin d'être examinée par un médecin généraliste en ville puisse bénéficier d'une consultation dans les quarante-huit heures. La Cour sera très attentive à ce que cet objectif soit mesuré et atteint.

Enfin, la Cour aura l'occasion, dans le cadre de l'exercice de revue des dépenses publiques, de revenir, fin juin ou début juillet, sur la question de l'efficacité des soins de ville, qui représentent, comme vous le savez, le premier poste de dépenses de l'assurance maladie, soit environ 45 % de l'objectif national.

En attendant, nous avons porté un regard critique sur les économies figurant chaque année en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale au titre de ce qui est appelé communément la « maîtrise médicalisée ».

Nous avons démontré le caractère artificiel des économies présentées. Notre démonstration n'est contestée ni par l'administration ni par l'assurance maladie.

En outre, force est de constater que les actions conduites jusqu'ici par l'assurance maladie pour rendre plus efficaces les dépenses de prescriptions des médecins de ville n'ont pas été efficaces, à en juger par la consommation de médicaments génériques. La France reste en effet dans une situation moins favorable que celle de ses voisins, notamment l'Allemagne, puisque la consommation de génériques est deux fois plus faible en France qu'en Allemagne.

J'en arrive maintenant au quatrième enjeu, celui de la qualité du service rendu aux usagers. Nous prenons quatre exemples, qui montrent à des degrés divers l'importance des efforts à consentir pour justifier de l'usage pertinent des sommes considérables que nous consacrons à notre système de sécurité sociale.

Tout d'abord, nous nous sommes intéressés à l'objectif de parité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les pensions qui leur sont servies.

Prévu par le code de la sécurité sociale, cet objectif est loin d'être atteint : les femmes percevaient en 2020 une pension de retraite dont le montant est inférieur de 28 % en moyenne à celui des hommes. L'écart de pension, hors réversion, est plus important encore, puisqu'il s'élève à 40 %.

Sans les dispositifs de solidarité, la pension moyenne de droit direct des femmes serait inférieure de 50 % à celle des hommes. Ces écarts importants ne seront pas substantiellement modifiés par la réforme des retraites.

Environ 50 milliards d'euros sont dépensés chaque année dans le cadre de mécanismes complexes liés aux droits familiaux de retraite et aux dispositifs de réversion. Nous sommes convaincus que la remise à plat de ces mécanismes permettrait de les rendre plus efficaces, à moindre coût pour la collectivité.

Nous avons également examiné les règles et la gestion de l'indemnisation des congés maternité et paternité.

Nous constatons les limites des politiques d'alignement des règles applicables aux non-salariés sur celles qui sont applicables aux assurés salariés. En effet, même avec des droits désormais quasiment identiques, les indépendantes et les exploitantes agricoles prennent moins de jours de congé maternité que les salariées.

Par ailleurs, nous observons que la gestion des indemnités par les caisses de sécurité sociale est d'une qualité très insuffisante. Les délais de versement sont anormalement longs, ce qui pénalise les assurés concernés.

Le caractère perfectible de la gestion de la sécurité sociale apparaît aussi à travers les litiges qui opposent les assurés et les organismes gestionnaires de la sécurité sociale.

Chaque année, les assurés sociaux déposent près de 70 000 recours devant les tribunaux. Plus de 100 000 dossiers sont auparavant soumis aux instances précontentieuses des caisses de sécurité sociale. Il serait souhaitable de favoriser l'intervention des médiateurs pour éviter que les tribunaux soient saisis.

Un certain nombre de simplifications sont aussi à apporter pour que les assurés ne soient pas contraints, dans certains cas, de saisir deux juges différents pour les mêmes motifs – nous pensons en particulier à la carte mobilité inclusion, qui peut relever du tribunal administratif ou du tribunal judiciaire.

Nous avons enfin souhaité mettre un coup de projecteur sur le régime social des marins et les difficultés majeures qu'il rencontre depuis plusieurs années. Les conditions d'une gestion efficace de la sécurité sociale ne sont pas garanties. C'est pourquoi une évolution en profondeur de ce régime est indispensable.

Pour finir, j'en viens maintenant au cinquième et dernier enjeu, celui de la lutte contre les fraudes aux prestations sociales. Ce sujet ne laisse personne indifférent et est au cœur du plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques dévoilé début mai par le Gouvernement.

Au-delà des dommages financiers considérables qu'elle entraîne, la fraude aux prestations sociales constitue une atteinte au principe de solidarité et, donc, au pacte républicain qui fonde la sécurité sociale depuis 1945. La lutte contre la fraude est donc un impératif, non seulement d'efficacité économique, mais aussi de justice sociale.

Nous avons une idée de plus en plus précise du coût de la fraude aux prestations sociales : nous l'évaluons entre 6 milliards et 8 milliards d'euros. C'est beaucoup trop. Encore cette fourchette ne tient-elle pas compte des erreurs fautives des assurés dont l'intention frauduleuse ne peut être prouvée.

Nous avons constaté que l'administration et les caisses de sécurité sociale avaient une véritable volonté d'agir. Si nous avons effectivement observé des progrès, trop peu de moyens sont cependant consacrés au contrôle. La coopération entre les administrations pour échanger les données ne progresse pas assez vite. Les fraudeurs ne sont pas sanctionnés de façon suffisamment ferme ni systématique. La lutte contre la fraude doit donc devenir une priorité de tout premier plan, qui oblige responsables et gestionnaires de la sécurité sociale, mais aussi l'ensemble des assurés sociaux.

Je vous remercie pour votre attention et me tiens, avec les magistrats qui m'accompagnent, à votre disposition pour répondre à vos questions.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je souhaite tout d'abord vous exprimer toute ma gratitude, madame la présidente, ainsi qu'à l'ensemble des personnes qui vous entourent aujourd'hui et aux magistrats qui travaillent avec vous au quotidien.

J'invite ceux qui ne l'auraient pas encore fait à lire votre rapport en détail, car il représente une mine d'informations, en particulier pour tout ce qui concerne la fraude sociale, au sujet de laquelle il met un terme à quelques fausses idées tenaces. En effet, comme vous l'avez dit, il convient de sanctionner les fraudeurs, mais il faut aussi se rendre à l'évidence : de nombreuses légendes, qu'il faut absolument combattre, circulent.

La Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la Cnaf et de la branche famille pour 2022, en raison de l'augmentation de la proportion de paiements erronés. La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) a entendu hier en audition le directeur de la Cnaf – il ne semblait d'ailleurs pas étonné de votre refus de certifier les comptes – et avons obtenu quelques explications de sa part.

Les assurances obtenues depuis lors, comme le plan de lutte contre la fraude sociale annoncé par le ministre délégué chargé des comptes publics le 30 mai 2023, sont-elles susceptibles, selon vous, d'empêcher un nouveau refus de certification des comptes en 2023 ?

Pour ce qui est des comptes de l'exercice 2021, la Cour des comptes a refusé de certifier ceux qui correspondent à l'activité de recouvrement : vous en avez parlé, environ 5 milliards d'euros ont été imputés sur l'exercice 2021 au lieu de l'exercice 2020, ce qui a amené le Parlement, sur l'initiative du Sénat, à corriger le tableau d'équilibre pour 2021 lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

La Cour indique, dans son rapport de certification des comptes de l'année 2022, qu'elle a demandé aux caisses d'établir des comptes *pro forma* de l'exercice 2021 prenant en compte cette correction, ce que les caisses ont refusé de faire. On peut trouver surprenant que les caisses persistent à retenir des montants que la Cour et le Parlement ont considérés comme erronés. Comment l'expliquez-vous ?

La recommandation n° 2 du Ralfss pour 2023 consiste à « renforcer la traçabilité » et à « revoir les modalités d'établissement, de validation, de formalisation et d'explication des retraitements opérés pour la production des tableaux d'équilibre, afin de permettre à la Cour de communiquer au Parlement ses avis sur leur cohérence au moment du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ».

Pouvez-vous nous rappeler les principaux retraitements opérés pour passer des comptes des différentes branches soumis à la certification de la Cour aux tableaux d'équilibre figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et, désormais, le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ? Pouvez-vous également nous indiquer, pour ce qui concerne les retraitements, les principales informations dont vous disposez et celles qui vous manquent ?

La recommandation n° 3 du Ralfss consiste, notamment pour permettre à la Cour de produire dans de bonnes conditions ses avis sur les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, à avancer de quinze jours la date de production des comptes et à réunir la Commission des comptes de la sécurité sociale la première quinzaine de mai. Pourriez-vous nous dire où en sont vos échanges avec le Gouvernement à ce sujet ?

Enfin, si le chapitre du Ralfss sur la lutte contre la fraude aux prestations n'indique pas de chiffre global, il est possible, en retenant son extrapolation pour l'assurance maladie, de parvenir à une évaluation comprise entre 6 milliards et 8 milliards d'euros. C'est la fourchette indiquée par le Premier président de la Cour des comptes lors de sa présentation du rapport à la presse en mai dernier, que vous venez de nous confirmer.

Cette estimation vous semble-t-elle pouvoir significativement évoluer, à la suite notamment de la finalisation des estimations de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) ou d'estimations plus fines réalisées sur les retraites ?

Mme Véronique Hamayon. – Madame la rapporteur générale, votre première question porte sur le refus de certification des comptes de la branche famille.

Je précise que nous avons déjà refusé de certifier les comptes de cette branche en 2011 : il ne s'agit donc pas d'une première, si j'ose dire. À l'époque, les résultats de ce refus s'étaient fait sentir, puisque nous avons assisté à une remise en ordre assez rapide de la gestion et des comptes de la branche famille, avec notamment une amélioration de la précision des indicateurs de risque résiduel.

La branche famille est même devenue, durant un certain nombre d'années, le bon élève de la classe au sein de la sécurité sociale, avant que ses comptes ne se dégradent à nouveau. Nous avons déjà alerté l'année dernière, au moment de la certification des comptes de la branche, sur le risque de dérapage financier et de dégradation des indicateurs de risque résiduel, mais nous n'avons pas été entendus.

Cette année, trois éléments nous ont conduits à ne pas certifier les comptes de la branche famille.

Tout d'abord, nous avons constaté une hausse des liquidations erronées, pour un montant extrêmement élevé de 5,8 milliards d'euros – il s'agit d'erreurs qui n'ont pas été corrigées au bout de vingt-quatre mois et qui ne seront jamais récupérées. Par ailleurs, la branche famille a maintenu ses contrôles à un niveau inférieur à ce qu'il était en 2019. Enfin, il n'y a aucune perspective d'amélioration de la qualité des liquidations à court terme : la branche ne nous a pas présenté de plan permettant de remédier à ces mauvais résultats, si bien que nous n'avons pas perçu de sa part une prise de conscience suffisante, qui laisserait supposer un retour à la normale.

Je rappelle simplement, pour lever toute ambiguïté, que les erreurs que nous constatons – les 5,8 milliards d'euros – portent à la fois sur des indus et des rappels, les indus constituant 80 % du total, quand les rappels, c'est-à-dire les prestations qui auraient dû être versées et qui ne l'ont pas été, en représentent environ 20 %.

S'agissant de l'écart entre les tableaux d'équilibre et les comptes, je me garderai bien de répondre à la place des caisses de sécurité sociale, tout simplement parce que je serais bien en peine de vous donner les raisons pour lesquelles elles ont refusé d'établir des comptes *pro forma*.

Je vous confirme que nous avons informé les caisses de l'existence de cet écart, qui rend les choses inexplicables, et sur le fait que ce dernier a été entériné par le Parlement, lequel a selon nous le dernier mot. Tel n'est cependant pas l'avis des caisses de sécurité sociale.

L'Acoss, tout comme la direction de la sécurité sociale (DSS), a tendance à considérer qu'il s'agit d'un problème de normes comptables. En réalité, le problème est plus grave. Je me permets donc solennellement d'attirer votre attention sur le fait que les choses ont changé, puisqu'il appartient dorénavant au Parlement, ce que vous savez au premier chef, d'approuver les comptes de la sécurité sociale.

Nous avons, pour notre part, alerté l'administration et les caisses de sécurité sociale sur cette évolution fondamentale, qui vaudra pour l'avenir.

Si une différence entre les tableaux d'équilibre et les comptes de la sécurité sociale devait à nouveau être constatée, la question, nous semble-t-il, ne pourrait plus être traitée par-dessus la jambe – pardonnez-moi d'être un peu triviale –, dès lors qu'il revient bien au Parlement d'approuver *in fine* ces comptes au travers d'une loi d'approbation. Il conviendra d'être extrêmement vigilant à l'avenir sur ces questions, qui ne sont pas uniquement d'ordre comptable.

S'agissant du retraitement des tableaux d'équilibre par rapport aux comptes, permettez-moi une remarque liminaire. La Cour certifie les comptes du régime général, tandis que les tableaux d'équilibre portent sur l'ensemble des régimes de base de la sécurité sociale : il est donc question de périmètres différents.

Pour la plupart des régimes de base, les niveaux des charges et produits sont retracés dans des tableaux centralisés de données comptables. Mais pour certains régimes, comme celui des fonctionnaires, ce plan comptable unique n'existe pas. Il n'y a pas de tableau

centralisé des données comptables et, de ce fait, il est nécessaire d'agréger des données qui ne sont pas présentées de la même manière.

Tout ce travail est réalisé par la DSS, dont la mission consiste à agréger, dans un format comparable, des données qui proviennent de sources distinctes, et qui se présentent selon des formats disparates. La DSS effectue ensuite des contractions, notamment pour éliminer tout risque de double écriture et aboutir à une lecture consolidée des comptes. Tous ces processus sont nécessaires pour passer des comptes « bruts » aux tableaux d'équilibre.

Vous vous êtes interrogée sur le resserrement du calendrier causé par l'examen du nouveau projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. La Cour des comptes est dans une situation inconfortable, puisqu'elle n'obtient les comptes de la sécurité sociale que le 15 avril et qu'elle dispose désormais de moins d'un mois pour les certifier. Je vous rassure cependant sur le fait que les travaux de certification pour les comptes de l'exercice 2023, qui seront présentés en 2024, ont en réalité déjà débuté. Nos équipes ont déjà commencé à travailler avec l'ensemble des caisses pour mettre au point les plans de contrôle.

Pour être totalement complète, je signale que les comptes sont arrêtés le 15 mars, mais la Cour n'obtient l'ensemble des pièces annexes, qui sont indispensables à la lecture et à la compréhension des comptes finaux, que le 15 avril : c'est ce délai d'un mois que nous aimerions réduire, de sorte à pouvoir travailler de manière plus sereine.

Nous avons fait part à la DSS de notre souhait de voir ce calendrier se desserrer, mais elle ne le veut pas. Si le calendrier est maintenu en l'état, nous ne sommes pas à l'abri, l'année prochaine ou dans les années à venir, de la survenue de graves difficultés.

Concernant la lutte contre la fraude, nous avons fondé notre évaluation sur une approche un peu sommaire, qui consiste à déduire, par une simple règle de trois, à partir des résultats produits par la Cnam sur un périmètre correspondant à peu près à 29 % de ses prestations, des résultats qui concerneraient l'ensemble des prestations de la Cnam.

Nous sommes parvenus à la conclusion que le montant des fraudes aux prestations sociales, c'est-à-dire le montant que je viens d'évoquer auquel il faut ajouter le montant des autres fraudes évalué par les équipes de certification sur le fondement des indicateurs de risque financier résiduel applicables aux autres branches, se situe dans une fourchette de 6 milliards à 8 milliards d'euros.

Une fois que la Cnam aura réalisé avec précision ce travail d'évaluation de la fraude sur l'ensemble du périmètre de ses prestations – la fraude aux prestations d'assurance maladie représente presque la moitié de ces 6 milliards à 8 milliards d'euros –, nous aurons une idée plus exacte de l'ampleur de la fraude. Il est très difficile aujourd'hui de savoir s'il s'agira d'une bonne ou d'une mauvaise surprise.

Nous restons persuadés que les moyens dévolus à la lutte contre la fraude sont insuffisants, non seulement les moyens humains, qui pourraient être redéployés pour renforcer les équipes de contrôle, mais également – et c'est très important – les moyens informatiques. Les systèmes d'information, notamment ceux de la Cnam, n'embarquent pas suffisamment de « systèmes autobloquants », qui permettraient pourtant de déceler, avant même que les prestations ne soient servies, un certain nombre d'incohérences. Nous attendons beaucoup du nouveau système d'information de la Cnam, METEORe, qui devrait prévoir un certain nombre de contrôles *a priori*.

Il est également difficile de savoir si le plan gouvernemental contre les fraudes sera suffisant. Ce que nous constatons, c'est qu'il va dans le bon sens, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Il existe une véritable prise de conscience de la part de l'ensemble des caisses d'assurance maladie et de l'administration, ainsi qu'une volonté manifeste des pouvoirs publics de renforcer les moyens de lutte contre la fraude.

Je ne vous apprends rien en disant que le problème en matière de fraude est que les fraudeurs ont toujours une longueur d'avance sur ceux qui les traquent, et qu'ils déjouent souvent les moyens mis en place pour les identifier, car ils s'adaptent en permanence. Cette lutte est difficile à mener, car elle demande beaucoup d'agilité et de réactivité de notre part.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche maladie. – Le déficit de la branche maladie s'élevait à 21 milliards d'euros en 2022, montant qui excède le déficit total de la sécurité sociale.

Ma première remarque concerne l'Ondam. Au sujet de cet objectif national, la Cour des comptes semble tenir un discours alarmiste que le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie peine lui-même à avoir ; espérons qu'il vous entende.

Il est actuellement prévu que la progression de l'Ondam sera inférieure à la dynamique de l'inflation. Si la hausse qui est anticipée est plus forte que l'inflation en 2025, l'écart est réduit par rapport à ce qui prévalait avant la crise.

La Cour appelle dans son rapport à « conforter l'Ondam comme outil de pilotage des dépenses » et à « infléchir les dépenses de manière volontariste ». De manière concrète, quelles mesures correctives préconisez-vous, et selon quel calendrier ?

Je m'interroge aussi sur les efforts que vous considérez comme urgents, alors que les hôpitaux sont en déficit, qu'ils n'ont pas retrouvé leur niveau d'activité de 2019, et que, pour la médecine de ville, l'échec de la convention médicale est notamment dû aux revendications d'honoraires, qui vont au-delà des capacités financières de l'assurance maladie.

Je souhaiterais aussi dire un mot de la garantie de financement des établissements de santé. La Cour constate dans son rapport le poids inédit de cette garantie, qui atteindrait 2,8 milliards d'euros en 2022, contre 1,9 milliard d'euros en 2021 et 2,5 milliards d'euros en 2020. Quel bilan qualitatif la Cour tire-t-elle de ce dispositif ? A-t-elle analysé son impact sur la situation financière des établissements ? Quelles conclusions tire-t-elle de cet exercice 2022 extrêmement fragile ?

De manière plus prospective, l'analyse de l'exercice 2022 laisse imaginer une situation extrêmement délicate en 2023, compte tenu notamment du remplacement partiel de la garantie de financement par la « sécurisation modulée à l'activité ». Disposez-vous déjà d'éléments d'analyse pour l'exercice 2023 et d'informations sur l'écart de ressources qui pourrait résulter de ce nouveau dispositif moins ambitieux ? La Cour a-t-elle mené des travaux concernant l'évolution du modèle de financement post-tarifification à l'activité (T2A) ?

Permettez-moi d'aborder également la question des investissements hospitaliers. La Cour constate que les besoins d'investissement des établissements de santé sont réels. Le Ségur de la santé, qui était nécessaire, est d'ailleurs davantage un rattrapage qu'un effort suffisant de modernisation. Or cet effort est lui-même obéré par l'inflation. La Cour

assure-t-elle un suivi du volet « investissements » du Ségur ? Quel regard porte-t-elle sur l'évolution des capacités d'autofinancement des établissements et leur capacité à accompagner les investissements indispensables à la modernisation de notre système de santé ?

Par ailleurs, vous évoquez dans votre rapport la nécessité de mieux piloter les dépenses de soins de ville. Vous proposez notamment de développer les rémunérations forfaitaires des professionnels de santé. Pourriez-vous rappeler les principales raisons pour lesquelles la part de ces rémunérations doit, selon vous, être renforcée ? Après l'échec des négociations lors de la dernière convention médicale, les professions de santé vous paraissent-elles prêtes à accepter cette évolution ?

Vous soulignez aussi dans votre rapport que les expérimentations prévues par l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 sont trop nombreuses et insuffisamment évaluées. Quelles priorités faudrait-il fixer pour faciliter le tri des projets ? Quelles sont vos principales propositions pour rendre le dispositif plus efficace et accélérer la généralisation des expérimentations concluantes ?

Enfin, j'ajouterai un dernier mot sur la Cades, dont l'existence a été prolongée jusqu'en 2033. Il ne resterait à la Caisse que 8,8 milliards d'euros pour amortir le déficit de l'exercice 2023, déficit prévisionnel évalué à 8,2 milliards d'euros : les marges de manœuvre sont donc très minces... Qu'en pensez-vous ?

Mme Véronique Hamayon. – En ce qui concerne le pilotage de l'Ondam, j'ai évoqué de manière allusive tout à l'heure le fait que le Premier président de la Cour des comptes rendra publiques, au mois de juillet prochain, des notes thématiques structurelles, qui contribueront à la réflexion de l'exécutif sur la revue des dépenses publiques.

L'une de ces notes thématiques, réalisée par la sixième chambre, sera consacrée aux dépenses de soins de ville. Sans déflorer totalement le sujet, je vous livre ici quelques réflexions.

Le défi à relever consiste évidemment à parvenir à une meilleure organisation des soins, au niveau local notamment, entre l'hôpital public, les cliniques privées et la médecine de ville. Les parcours de soins doivent désormais être effectifs. Pour ce faire, il faut que les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) fonctionnent correctement, que le dispositif des maisons de santé ou des centres de santé ne tarde plus à se mettre en place, en tout cas dans un certain nombre de territoires.

J'ai abordé tout à l'heure la question de la réponse aux besoins urgents de soins, en parlant des Samu, des Smur, et des SAS. Là encore, une bonne articulation entre ces services, la médecine de ville et les services hospitaliers de réanimation est indispensable ; c'est toute la chaîne des soins d'urgence qu'il faut repenser. Cette problématique fait l'objet d'un effort continu des pouvoirs publics : la « boîte à outils » s'enrichit année après année. La difficulté essentielle tient encore une fois au manque d'articulation entre les différents outils.

Permettez-moi d'évoquer plus particulièrement les grands postes de dépenses de l'Ondam. Pour ce qui est des soins de ville, environ 40 % des dépenses résultent des rémunérations des personnels médicaux et paramédicaux ; environ 30 % correspondent à des dépenses liées aux produits de santé, médicaments et dispositifs médicaux ; enfin, les indemnités journalières constituent le troisième poste de dépenses par ordre d'importance.

À cet égard, nous constatons qu'il n'existe pas de mécanisme de régulation financière infra-annuelle et qu'à l'exception du médicament les modalités de régulation pluriannuelles, que sont les négociations conventionnelles, ne sont pas utilisées de manière aussi efficace qu'elles le devraient. Un certain nombre de ces conventions prévoient l'application de dispositifs en cas de nécessité, auxquels les pouvoirs publics n'ont jamais, ou très peu, eu recours ; je pense à la possibilité de décaler la mise en œuvre de la convention médicale au cas où le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie tire la sonnette d'alarme. Il existe donc toute une série d'outils au sein des conventions qui sont potentiellement efficaces, mais qui n'ont jamais été utilisés.

Je note qu'il existe un mécanisme qui fonctionne bien, mais qui n'est malheureusement pas suivi suffisamment dans le temps, le mécanisme applicable aux actes de biologie médicale : il s'agit d'une régulation prix-volume qui a fait ses preuves, mais qui a été abandonnée pendant la crise de la covid-19, et qui n'est plus suffisamment exploitée aujourd'hui.

La régulation des produits de santé – des médicaments en tout cas –, grâce aux deux outils que sont les mesures de sauvegarde et les remises, qui sont comme des « cordes de rappel » en quelque sorte, est relativement efficace. Je dis « relativement », parce que le prix des médicaments a tout de même augmenté assez rapidement en 2022, en hausse de 4 % environ, alors que l'Ondam évaluait cette hausse à 2,7 %.

Du reste, le niveau des dépenses de médicaments risque de s'orienter à la hausse si la renationalisation de la production de médicaments en France, qui correspond à la volonté actuelle des pouvoirs publics, se concrétise.

Je souhaite ajouter un mot sur la régulation de l'Ondam. Un certain nombre de dispositifs, qui ne sont pas seulement des outils de pilotage de la dépense, car ils ont un impact sur les dépenses de santé, sont indispensables.

Je pense à la mise en œuvre du numérique en santé avec la prescription électronique ou le dossier médical partagé (DMP), devenu l'espace numérique en santé.

Même si cela fait vingt ans que les pouvoirs publics y travaillent, ces dispositifs ne sont toujours pas efficaces aujourd'hui. Notre pays enregistre de ce fait un retard considérable en la matière, tout comme en matière de télésanté, par rapport aux autres grands pays européens. Or tous ces outils, qui doivent améliorer l'efficacité et la qualité des soins, sont des sources potentielles d'économies, même indirectes.

Il faut aussi parler de la révision des nomenclatures, obsolètes aujourd'hui et dont on pourrait attendre *in fine* des économies, ou encore du renforcement de la prévention.

Pour ce qui concerne le volet hospitalier, je vais laisser la parole à Nicolas Fourier, qui est à la fois le rapporteur général du Ralfss et l'auteur d'un rapport, qui paraîtra en septembre, sur la situation financière des hôpitaux.

M. Nicolas Fourier, conseiller maître de la Cour des comptes. – Vous avez soulevé trois problèmes concernant la garantie de financement, dont la Cour donne une image nuancée.

Nous pensons en effet qu'en 2020 elle a été utile, compte tenu de la très forte baisse de l'activité hospitalière, notamment due aux déprogrammations demandées par la

direction générale de l'offre de soins (DGOS), afin de libérer des places pour les malades de la covid-19. À cette époque, il a fallu maintenir un niveau de ressources suffisant pour l'ensemble des établissements hospitaliers.

Elle l'a également été en 2021 en raison des perturbations importantes causées par la pandémie.

Nous constatons que le ministère de la santé éprouve une certaine difficulté à sortir du mécanisme de la garantie de financement. Ainsi, la sécurisation modulée à l'activité (SMA), mise en place pour 2023, est un dispositif de financement, qui garantit 70 % du financement des établissements, et qui s'inscrit donc dans la même logique.

Or tous les entretiens que nous avons menés dans les hôpitaux, avec les différentes fédérations, nous ont confortés dans l'idée que la T2A continuait de faire l'objet d'un attachement extrêmement fort, attachement que la Cour des comptes partage. La T2A a certes des défauts et peut être critiquée – elle est notamment beaucoup trop complexe et le lien entre coûts et tarifs pourrait être plus précis –, mais elle présente des avantages extrêmement importants, comme le fait de lier la rémunération des établissements à leur activité.

Les systèmes qui préexistaient à la T2A, comme la dotation globale, qui a fait en quelque sorte son grand retour au travers de la garantie de financement, ne permettent pas de prendre en compte la vie de l'hôpital. Dans la perspective de futures réformes, il est important de garder à l'esprit la dimension prépondérante que revêt la tarification à l'activité.

Pour autant, la Cour des comptes n'est pas partie prenante de cette réforme de par son statut et ne participe donc pas aux réflexions en cours au sein des administrations et du Gouvernement.

Concernant le Ségur de l'investissement, je vous confirme que nous assurons un suivi des mesures prises, lesquelles feront l'objet d'une part très importante du rapport que nous allons publier sur la situation financière des hôpitaux.

Il semble que de trop nombreux projets aient été validés au vu du montant global de l'enveloppe, qui s'élevait pourtant à 9 milliards d'euros. Avec l'inflation et la hausse des coûts de la construction, on constate que le taux d'aide moyen par projet est sans doute trop bas au regard des capacités financières des établissements.

Il faudra apporter des réponses rapidement à cette situation. À enveloppe constante, la solution pourrait consister à abandonner un certain nombre de projets, à redimensionner et à reprogrammer certains autres. Un travail important reste donc à réaliser.

Mme Véronique Hamayon. – J'ajoute que la Cour publiera en juillet un rapport sur la T2A. En septembre, la Cour mettra donc à la disposition du public trois rapports relatifs à l'hôpital : celui sur la T2A donc, celui sur la situation financière des hôpitaux et un troisième sur la concurrence et la complémentarité entre les établissements publics et privés de santé.

Madame la rapporteure, vous nous avez posé une question sur le mode de rémunération des médecins libéraux. Nous appelons effectivement à augmenter la part forfaitaire de la rémunération, en lien notamment avec des obligations de service public.

Aujourd'hui, le paiement à l'acte représente plus de 80 % de la rémunération des médecins libéraux, ce qui entraîne un certain nombre d'effets pervers : un effet inflationniste, qui a été largement démontré, l'insuffisance des actions de prévention, que rien dans le système actuel ne contribue à promouvoir, ainsi qu'une diminution de la durée des consultations.

Nous observons en outre que l'objectif d'accroître la part de la rémunération forfaitaire, qui a été fixé dans la convention médicale de 2016, n'a pas été atteint. Nous pensons que cette forfaitisation est souhaitable et qu'elle pourrait prendre plusieurs formes, par épisode de soins, par professionnel ou par patient. En tout état de cause, une forfaitisation accrue de la rémunération de la prise en charge des patients atteints de pathologies chroniques nous semble une priorité.

Cette observation me conduit à évoquer les expérimentations prévues à l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Trois d'entre elles nous paraissent particulièrement structurantes : l'expérimentation du paiement à l'épisode de soins – pour trois types d'interventions chirurgicales – qui nous semble prometteuse ; celle du paiement en équipe d'un ensemble de professionnels de santé ; celle, enfin, de l'intéressement de groupements de professionnels à la performance de la qualité des soins, à la satisfaction des patients et à la maîtrise des dépenses.

Nous suivrons les résultats de ces trois expérimentations, qui s'achèveront dans un an environ, à la mi-2024, avec une attention toute particulière. Si les résultats sont au rendez-vous, nous demanderons à ce qu'elles soient généralisées dans les meilleurs délais.

Enfin, s'agissant de la Cades, vous avez très bien résumé la problématique des 8,2 milliards d'euros à amortir. La Cour considère qu'il est inévitable de prolonger la durée de vie de la Cades dans les meilleurs délais, de sorte qu'elle soit en capacité de reprendre les déficits.

Mme Catherine Deroche, présidente. – À ce rythme-là, nous risquons une Cades à perpétuité !

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Madame la présidente, j'aurai moins des questions à vous poser que des remarques à formuler.

Tout d'abord, votre analyse sur la rémunération des médecins généralistes me laisse dubitatif, au vu du manque de médecins dans notre pays. S'il faut inciter les jeunes à embrasser cette vocation, je ne suis pas sûr que ce type de mesure y contribue.

Vous avez employé une expression qui m'a bien plu en évoquant les mesures de sauvegarde, celle de « corde de rappel ». En effet, en 2023, quand le montant de la clause de sauvegarde dépassera de 1 milliard d'euros les prévisions, il ne s'agira plus, selon moi, d'une corde de rappel, mais d'une taxation des médicaments. Il convient de rester vigilant à ce sujet et de maintenir le principe de la clause de sauvegarde, sans que le dispositif devienne prohibitif, sauf à décourager un certain nombre de laboratoires d'investir en France pour produire des médicaments.

Vous nous avez dit que la réforme des retraites ne comblerait pas le déficit de la branche. Vous avez raison. Cela s'explique, pour une large part, par les mesures d'accompagnement que le Parlement a adoptées – les mesures relatives aux carrières longues,

la revalorisation des petites retraites à travers celle du minimum contributif (Mico) ou bien encore des dispositifs comme la revalorisation des pensions des femmes.

De ce fait, la réforme des retraites contribue à limiter la différence de traitement entre les femmes et les hommes, contrairement à ce que vous avez affirmé.

Il manque également dans votre analyse la prise en compte des retraites complémentaires. Compte tenu de l'allongement de la durée de cotisation et du décalage de l'âge de départ à la retraite, les régimes de retraite complémentaire seront davantage bénéficiaires, notamment l'Agirc-Arrco, association à laquelle sont affiliées une majorité de personnes retraitées. Je pense que la Cour devrait se montrer plus prudente dans son analyse et ses commentaires, et veiller à étudier le système dans sa globalité.

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – Madame la présidente, je tiens tout d'abord à vous remercier pour la qualité de votre rapport, ainsi que pour vos propos qui éclairent la représentation nationale.

En guise d'observation liminaire, je vous ferai remarquer que la petite phrase de notre présidente sur la « Cades à perpétuité » est à la fois juste et inquiétante : le transfert de nos dépenses sociales aux générations futures n'est pas un gage de responsabilité.

Je constate avec dépit que le niveau de nos dépenses sociales est élevé, ce qui conduit à une dégradation de nos comptes, et que, malgré tout, on continue de se plaindre de l'insuffisance des moyens consacrés à notre sécurité sociale. Au lendemain du « quoi qu'il en coûte » et d'une grande loi Santé, l'heure de la remise à plat devrait donc bientôt sonner, car nous ne pouvons pas continuer ainsi.

Pour en revenir à la branche dont je suis le rapporteur, je trouve que le refus de certification sonne comme une évidence. Au vu des 5 milliards d'euros d'indus et de rappels comptabilisés pour 2022, la baisse du nombre de contrôles réalisés par les Caf et l'absence de plan de redressement prévu à court ou moyen terme me laissent sans voix. Il ne serait pas illégitime que les pouvoirs publics tapent du poing sur la table et que le Gouvernement donne davantage de directives à la Cnaf.

J'en viens à quelques points plus techniques.

Dans son rapport, la Cour des comptes traite des indemnités journalières versées après la naissance de l'enfant. Le Sénat s'était opposé à cette mesure, comme vous le savez. Or vous pointez la nature « conventionnelle » de la distinction entre congé prénatal et postnatal, et vous recommandez de clarifier le financement du congé maternité en le confiant intégralement à la branche famille.

Nous pouvons vous suivre sur le premier point, mais non sur la conclusion que vous en tirez. Vous reconnaissez vous-même qu'une meilleure connaissance des dépenses liées au congé maternité serait un instrument de prévention et de suivi de la santé périnatale, et vous préconisez d'améliorer les dispositifs de suivi de la santé des femmes.

Pourquoi estimez-vous que la Cnaf a davantage vocation à financer le congé maternité que la Cnam ?

Vous dressez également un bilan peu satisfaisant de la gestion des congés maternité et paternité. Le Sénat a supprimé, lors de l'examen du dernier projet de loi de

financement de la sécurité sociale, le versement obligatoire des indemnités journalières par les employeurs pour le compte des caisses primaires d'assurance maladie. Cette disposition n'avait pas d'incidence sur les comptes de la sécurité sociale, ce que le Conseil constitutionnel a d'ailleurs confirmé, et permettait de transférer une charge de trésorerie excessive aux employeurs. Vous confirmez que ces derniers doivent attendre plus de quarante-deux jours pour obtenir le remboursement.

Si vous qualifiez de « prometteuse » la subrogation obligatoire, vous n'en faites toutefois pas une recommandation. Est-ce parce que vous estimez, comme nous l'avons fait, que la gestion des congés maternité et paternité par les caisses primaires d'assurance maladie ne permet pas cette réforme ? La généralisation du transfert d'informations par les employeurs *via* la déclaration sociale nominative ne serait-elle pas suffisante pour éviter les ruptures de ressources ?

Mme Véronique Hamayon. – J'abonde dans le sens de René-Paul Savary : en effet, l'impact de la réforme des retraites est positif pour l'Agirc-Arrco – + 3,7 milliards d'euros –, ainsi que pour l'État – +1 milliard d'euros. Nous n'avons jamais dit le contraire ; nous nous sommes simplement concentrés sur le régime général, puisque telle est notre mission au titre de la certification des comptes de la sécurité sociale.

Pour ce qui est de la branche famille, nous n'avons pas attendu l'année 2023 pour formuler un certain nombre de recommandations sur la nécessaire mise en cohérence du financement des congés maternité et paternité. Déjà, en 2022, nous recommandions que ces deux congés soient gérés par la même branche, ce qui n'était pas le cas puisqu'en 2022 les dépenses liées au congé paternité étaient supportées par la branche famille, quand celles qui étaient liées au congé maternité étaient supportées dans leur intégralité par la branche maladie. Un effort de regroupement a donc déjà été fait, et nous souhaiterions que cet effort de cohérence se poursuive jusqu'à son terme.

Nous ne nous prononçons pas nécessairement sur le choix à opérer entre la branche famille et la branche maladie. Il serait certainement assez logique que la branche famille, qui traite déjà de la quasi-totalité de ces prestations, les gère dans leur ensemble. Seuls les congés pathologiques, liés à la maternité, resteraient de la compétence de la branche maladie.

Le message que nous envoyons est clair : il faut assurer de la cohérence dans les financements et en faciliter le pilotage.

Monsieur Henno, comme vous l'avez souligné, la charge de trésorerie relative à la subrogation des indemnités journalières maternité et paternité peut être importante, notamment pour les toutes petites entreprises. Cela étant, le retard de versement de ces indemnités pèse sur les foyers, notamment les foyers les plus modestes, qui sont privés de ce droit pendant quarante-deux jours en moyenne. C'est pour éviter de telles ruptures de ressources chez les ménages les plus fragiles, qui sont encore trop fréquentes, que la Cour considère que la subrogation obligatoire est prometteuse.

Nous rappelons que le caractère obligatoire de la subrogation permettrait de répondre à la pratique irrégulière, qui consiste, pour certains employeurs, à subordonner le versement des indemnités dues à leurs employés au fait qu'eux-mêmes aient perçu un remboursement de la sécurité sociale. C'est donc aussi pour répondre à cette pratique illégale que nous faisons cette suggestion. Il ne s'agit pas d'une recommandation à proprement parler,

parce que, lors du délibéré sur ce rapport, une mesure analogue figurait dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale présenté par le Gouvernement.

Dernier point, nous attendons en effet beaucoup de la DSN, qui devrait *a minima* améliorer les temps de transmission et la qualité des informations financières nécessaires au calcul des indemnités journalières.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Le solde de la branche autonomie en 2022 est finalement beaucoup plus favorable qu’annoncé il y a six mois : alors que la LFSS pour 2023 prévoyait un déficit d’environ 0,5 milliard d’euros, la branche est finalement excédentaire de 0,2 milliard. Cette écart est dû à la fois à des recettes nettement plus élevées et à une progression plus modérée qu’attendu des dépenses. Comment expliquez-vous ce moindre niveau de dépenses par rapport aux prévisions retenues dans la LFSS pour 2023 ? En définitive, quel a été l’impact des revalorisations salariales dans le secteur médico-social sur les dépenses de la branche autonomie en 2022 ? Dans quelle mesure la dynamique des recettes est-elle liée à l’inflation ? Dans ce contexte, faut-il s’inquiéter que les dépenses n’aient pas été plus élevées, étant donné les besoins de la branche ?

Mme Véronique Hamayon. – En effet, la branche autonomie a des résultats meilleurs que ceux qui étaient attendus. L’augmentation des recettes concerne l’ensemble des branches de la sécurité sociale et est liée à l’inflation. L’inflation a un impact sur la masse salariale et 1 % d’augmentation de la masse salariale rapporte 2,2 milliards d’euros de recettes en plus pour la sécurité sociale. La branche autonomie n’échappe pas à cette règle, avec une dynamique de recettes plus importante que prévu.

Les dépenses ne sont que très légèrement inférieures aux prévisions et l’écart s’explique essentiellement par cette dynamique des recettes, liée à l’augmentation de l’assiette des cotisations.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Le rapport de la Cour des comptes met en avant la situation de plus en plus préoccupante de la CNRACL, le régime spécial couvrant les risques retraites et invalidité des agents de la fonction publique territoriale et hospitalière. Le déficit de ce régime, qui tend à devenir structurel, est appelé à s’aggraver pour atteindre 6,6 milliards d’euros en 2030. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a autorisé un emprunt de 7,5 milliards d’euros pour assurer la pérennité des paiements et des prestations. Avec la hausse des taux d’intérêt, nous savons que cette solution sera coûteuse. Quelles solutions préconisez-vous pour garantir les comptes de cette caisse ?

Vous préconisez la réalisation d’économies *via* la maîtrise des dépenses de médicaments, mais vous n’avez rien dit sur l’utilisation des 6 milliards d’euros du crédit impôt recherche. Avez-vous proposé au Gouvernement d’augmenter le reste à charge des ménages en doublant la franchise sur les médicaments ?

Enfin, ma dernière question porte sur les retraites et plus précisément sur l’écart des montants des pensions entre les hommes et les femmes ; vous préconisez dans votre rapport de faire des économies sur les pensions de réversion, mais quelle vision de l’égalité ! Ne pensez-vous pas que l’égalité salariale pourrait être une source de revenu supplémentaire, qu’il faudrait favoriser ?

Mme Victoire Jasmin. – Ma première question porte sur l’augmentation de 22 % des appels au Samu. Avez-vous des éléments plus fins pour en comprendre les raisons ? Est-ce dû à un manque de médecins ?

Par ailleurs, les travailleurs indépendants, les agriculteurs et leurs conjoints sont pénalisés par le non-recours aux droits et aux soins. Avez des éléments permettant d’en comprendre les raisons ?

M. Daniel Chasseing. – Concernant le Samu, vous avez parlé d’une hausse de 62 % des appels depuis 2014. Cela est dû, je crois, au médecin régulateur du SAS, qui intervient en plus du médecin régulateur du Samu. L’organisation des soins non programmés (SNP) avec les médecins libéraux et les maisons de santé des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ne vous semble-t-elle pas pertinente ?

Au sujet de l’Ondam, est-ce que vos estimations de déficit tiennent compte de ce que le Président de la République a dit concernant l’augmentation du nombre d’emplois pour les personnes dépendantes, très attendue dans les Ehpad ? Je souligne, d’ailleurs, que les projets qui touchent aux hôpitaux connaissent une hausse des coûts de l’ordre de 30 % en raison de l’inflation.

Enfin, concernant la vieillesse, René-Paul Savary a précisé que le Sénat avait ajouté des clauses pour les femmes, les carrières longues et les petites retraites. Quel sera selon vous le déficit dans les années 2030-2040 ?

Mme Annick Jacquemet. – Le Gouvernement entend lancer le grand chantier du dispositif de solidarité à la source, qui doit permettre de lutter contre le non-recours tout en limitant les risques de fraude. Avez-vous une estimation, soit des économies, soit des dépenses supplémentaires, qui peuvent en être attendues ?

Vous avez évoqué les retards dans la publication de certains décrets d’application : avez-vous des explications de la part des ministères concernés et quelles solutions préconisez-vous ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – La fraude aux prestations de la Cnam, bien que son estimation soit imparfaite – la Cnam n’a fourni que des données partielles, portant sur 29 % seulement du total des prestations –, pourrait représenter entre 4 milliards et 5 milliards d’euros. Confirmez-vous ces chiffres ? Les retards dans les contrôles de la Cnam s’expliquent certainement par un manque de méthode. Vous rappelez, à juste titre, que certaines caisses travaillent à des améliorations, notamment les CAF, mais on peut s’étonner que les redressements ne soient toujours pas à la hauteur : selon les estimations, les fraudes sont toujours de l’ordre de 3 milliards d’euros, sans amélioration visible. Il y a très certainement aussi un problème de méthode mais aussi de moyens. Vous dites en effet qu’il manque des contrôleurs, mais nous ne cessons de répéter que le recrutement de contrôleurs est une dépense d’investissement au vu des recettes qui peuvent en résulter.

Par ailleurs, vous ne parlez pas des fraudes aux cotisations, évaluées à environ 8 milliards d’euros. Confirmez-vous ce montant ? Si nous additionnons fraudes aux prestations (entre 6 et 8 milliards d’euros) et fraudes aux cotisations, nous arrivons à un montant compris entre 14 milliards et 16 milliards d’euros. C’est énorme ! Nous sommes certes loin des estimations fantaisistes de certains, qui arrivaient à des montants de

40 milliards ou 50 milliards d'euros, mais il y a certainement un peu plus de 10 milliards d'euros à récupérer.

Enfin, vous soulignez les progrès réalisés dans la sécurisation des inscriptions à la sécurité sociale des personnes nées à l'étranger ; nous avons fait sur ce sujet une évaluation des recommandations que vous aviez validées. Cela avance dans le bon sens même si nous sommes encore une fois loin des fantasmes de 14 milliards d'euros ; pour mémoire, notre rapport évaluait le montant de la fraude à 140 millions d'euros.

M. Alain Milon. – Si je comprends bien, la T2A n'intervient qu'à hauteur de 60 % dans les budgets des hôpitaux. Si beaucoup la critiquent, c'est bien la T2A qui a sauvé les hôpitaux, à l'évidence. La preuve, des systèmes qui ne sont pas encore financés par la T2A la réclament ; c'est le cas de la psychiatrie et du système privé. J'ai hâte de lire votre rapport sur le sujet.

Vous dites que la T2A est complexe. L'est-elle par nature ou bien est-ce l'utilisation qui en est faite qui l'a rendue complexe ? En effet, si l'on considère l'évolution des tarifs aux États-Unis en quarante ans de T2A, et l'évolution des tarifs en France en vingt ans de T2A, on s'aperçoit qu'il y a deux fois plus de tarifs en France qu'aux États-Unis. Cela nous amène à penser que c'est plutôt son utilisation qui a rendu la T2A complexe. Quel est votre avis sur ce sujet ?

Concernant les investissements immobiliers, considérez-vous comme normal qu'un organisme qui n'est pas propriétaire rembourse les emprunts à place de ce dernier ? L'État est propriétaire des bâtiments, mais c'est l'assurance maladie qui rembourse les emprunts immobiliers...

Mme Véronique Hamayon. – Pour ce qui regarde la CNRACL, nous ne pouvons que confirmer, en effet, ce qui figure dans le rapport. Nous anticipons bien, si aucun des paramètres du régime n'a changé, un déficit de 6,6 milliards d'euros à l'horizon de 2030. L'augmentation du taux de cotisations patronales, récemment décidée, ne suffira pas à couvrir les déficits. Bien sûr, ce n'est pas à la Cour des comptes de se prononcer sur le choix des leviers, notamment entre le montant des pensions et l'augmentation des cotisations patronales ou salariales.

Je précise que la Cour des comptes n'a pas soufflé au Gouvernement l'idée d'une augmentation de la franchise sur les médicaments à la charge des assurés sociaux, si tel est le sens de la question posée.

Par ailleurs, je ne voudrais pas que l'on croie que la Cour des comptes, en particulier la présidente de sa sixième chambre, suggère de faire des économies sur les pensions de réversion. Au contraire, nous préconisons de combler les écarts que nous observons entre les hommes et les femmes, grâce à des mécanismes de solidarité ou de réversion. Vous avez raison de rappeler que c'est en s'attaquant au problème des inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, autrement dit en amont, que nous pourrions résoudre cette question.

La hausse des appels au Samu est-elle liée au manque de médecins ? Je rappelle que, depuis cinq ou six ans, nous constatons une augmentation des effectifs du personnel de santé et des médecins, les médecins généralistes faisant seuls exception. Je dirais que la réponse est à chercher du côté du comportement des patients et des assurés sociaux que nous

sommes tous ; je pense au fait d'appeler le Samu ou se rendre directement aux urgences, sans que l'état de santé relève du Samu ou d'un Smur. Sur l'ensemble des appels reçus, seuls 5 % se traduisent effectivement par un transport médicalisé d'urgence vers l'hôpital le plus proche. L'objectif du SAS est de traiter ces appels en amont pour les empêcher de se déverser sur le Samu et les rediriger vers la médecine de ville dans les quarante-huit heures, ce qui est plus ou moins facile selon les territoires. Laissons à ce dispositif le temps de se mettre en place et la Cour des comptes sera attentive aux résultats de ces services d'accès aux soins.

Nous constatons bien des inégalités dans les modes de prestations, par exemple entre les salariés et les non-salariés, mais il est vrai que nous n'avons pas creusé la question de la retraite des conjoints d'agriculteur.

Nous n'avons pas les chiffres des déficits en 2040 ; nous avons ceux de 2030, qui figurent dans le rapport. Bien entendu, ils reposent sur un modèle inchangé, c'est-à-dire toutes choses égales par ailleurs. Les hypothèses du Gouvernement ne nous semblent certes pas hors d'atteinte mais nous les jugeons optimistes par rapport au consensus de l'OCDE, de la Commission européenne et du Fonds monétaire international (FMI). Il faudra donc être vigilant, car le déficit de 2030 pourrait être supérieur.

Concernant la solidarité à la source, nous espérons qu'elle permettra de réaliser des économies. Elle conduira d'abord à une plus grande pertinence dans l'allocation des prestations. Elle évitera ensuite aux ménages de manquer un dispositif auquel ils ont droit. Ce surcroît de dépenses, qui correspond aux prestations versées aux personnes qui, jusqu'à présent, n'y faisaient pas appel, sera largement compensé, puisque nous gagnerons nettement en temps de gestion.

À propos des retards qui touchent certains textes d'application, nous n'avons pas d'explication. Nous avons transmis le message à l'Assemblée nationale et maintenant au Sénat, en espérant que cela aura quelques effets.

Nous confirmons les chiffres de la fraude aux prestations – de 6 milliards à 8 milliards d'euros – et ceux de la fraude aux cotisations – environ 8 milliards d'euros – donc le chiffre que vous avancez d'un total compris entre 12 milliards et 16 milliards d'euros est valide, mais, à ce stade, nous n'avons pas réintroduit la question de la fraude aux cotisations ; nous y reviendrons. Il y a certainement un problème de méthode, même s'il faut souligner les progrès qui ont été faits : les caisses se dotent d'outils informatiques permettant d'identifier les profils *a priori* des fraudeurs, de façon à diriger leurs contrôles essentiellement sur ces profils, en s'appuyant sur le *data mining*, par exemple. Ces outils, qui renforcent les contrôles *a priori*, sont autant de moyens qui peuvent alors être redéployés vers les contrôles *a posteriori*, qui restent absolument indispensables : consultation des dossiers médicaux par des médecins assermentés, contrôles de terrain, etc.

Quant à la T2A, elle ne représente, en effet, que 60 % à 70 % des recettes des hôpitaux, mais c'est une part évidemment essentielle. La T2A est-elle consubstantiellement complexe ou bien est-ce son utilisation qui l'a rendue complexe ? Un peu des deux, sans doute. Il est vrai, néanmoins, que nous avons fait jouer à cet outil de tarification un rôle de codage et donc de connaissance de l'activité médicale hospitalière. Si la T2A venait à disparaître, nous perdriions ce système d'information hospitalier à nul autre pareil, qui nous permet d'avoir une vision panoramique de ce qui se passe en France de manière extrêmement détaillée, une vision de la santé publique et des politiques épidémiologique fondées sur cette information extrêmement riche.

Enfin, la question des investissements immobiliers étant une question politique, la Cour des comptes n'a pas à se prononcer.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie, madame, messieurs, de vos réponses et ces informations. Nous attendons avec impatience vos rapports, en particulier ceux qui complètent les travaux de la commission des affaires sociales et de la commission d'enquête sur l'hôpital et les préconisations qui en sont émanées.

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.

Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) – Examen du rapport d'information de la Mecss

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous allons maintenant entendre la communication d'Olivier Henno et Annie Le Houerou faisant suite à la mission d'information qu'ils ont conduite au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) sur la prestation partagée d'éducation de l'enfant, la PreParE. Je vous rappelle que les travaux de nos collègues s'inscrivent dans le programme des contrôles de la Mecss pour la session 2022-2023, dont le bureau de la commission a pris acte à la fin de l'année dernière.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Nous remercions tout d'abord le président René-Paul Savary de nous avoir confié la rédaction de ce rapport. Je remercie également Annie Le Houerou ; nous n'étions pas d'accord sur tout, mais nous avons su dépasser nos désaccords et même nous en enrichir.

La prestation partagée d'éducation de l'enfant, ou PreParE, indemnise les parents qui interrompent partiellement ou totalement leur emploi pour s'occuper de leur enfant de moins de 3 ans. Depuis sa naissance en 2014, à travers la transformation du complément de libre choix d'activité (CLCA), cette prestation a fait l'objet de nombreux rapports institutionnels : Conseil de la famille, inspection générale des affaires sociales, Commission des 1 000 premiers jours, Cour des comptes... Pourquoi dès lors se saisir une nouvelle fois du sujet dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) ? Tous ces rapports ont dressé un bilan peu élogieux de la prestation telle qu'elle fonctionne actuellement et, pourtant, jamais le législateur n'a été saisi d'un projet de réforme. Elle a visiblement été oubliée, jusqu'à présent, par le Gouvernement. Il fallait donc bien que notre commission se saisisse du sujet et dessine des perspectives pour les congés parentaux.

Permettez-moi de rappeler brièvement les paramètres de cette prestation, qui ne doit pas être confondue avec le congé parental d'éducation. Ce dernier permet au salarié ayant une année d'ancienneté dans l'entreprise de suspendre son contrat de travail pendant une durée maximale d'un an, renouvelable trois fois, pour élever un enfant de moins de 3 ans.

La branche famille de la sécurité sociale accorde par ailleurs une prestation aux parents d'enfants de moins de 3 ans à temps partiel ou cessant totalement leur activité. Ni les durées de versement ni les conditions d'octroi, plus restrictives, de la PreParE ne sont alignées sur celles du congé parental. De 8 % à 17 % des bénéficiaires d'un congé parental d'éducation ne perçoivent donc pas la PreParE.

Le montant de la prestation dépend de la quotité d'activité professionnelle : 430 euros pour une interruption totale de travail, 278 euros pour un temps de travail inférieur ou égal à un mi-temps et 160 euros pour un temps de travail entre 50 % et 80 %.

Les durées de versement ont évolué avec la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, l'ambition étant de réduire l'éloignement des femmes de l'emploi et d'inciter au partage du congé parental au sein du couple. En instaurant la PreParE en lieu et place du complément de libre choix d'activité (CLCA), la réforme de 2014 a ainsi pénalisé les familles dont le second parent ne recourait pas à la PreParE. Pour les familles ayant un seul enfant, la durée du congé indemnisé a été étendue de six mois à un an, sous réserve que six mois soient pris par le second parent. Pour les familles de deux enfants ou plus, la durée maximale de versement de la prestation au même parent est limitée à deux années contre trois ans sous le régime du CLCA. Les trois années ne peuvent être atteintes que si chaque parent recourt à la prestation.

La PreParE a perdu 54 % de ses bénéficiaires entre 2014 et 2021. Cette tendance à la baisse préexistait certes à l'instauration de la PreParE mais la réforme de 2014 a amplifié le désintérêt des familles pour la prestation. La réforme a, au contraire, provoqué un report vers les autres modes de garde formels – crèches, assistantes maternelles, garde à domicile – mais aussi vers de modes de garde informels – famille, voisins.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette chute de bénéficiaires. Premièrement, le partage – pourtant espéré – entre parents de la prestation ne s'est pas produit, comme vous le verrez. Dès lors, 88 % des bénéficiaires de la PreParE sortent du dispositif après les 2 ans de l'enfant.

Deuxièmement, certaines mères attachées à la continuité du mode de garde ont préféré renoncer complètement à la prestation.

Troisièmement, d'autres mères se sont détournées d'un dispositif qui ne permettait pas une indemnisation suffisante de leur interruption d'activité : en 2023, cette prestation ne représente qu'un tiers du Smic.

En conséquence, en 2022, les dépenses annuelles liées à la PreParE pour la branche famille étaient inférieures de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2014, soit une chute de 61 %. Un report sur les dépenses liées aux autres modes de garde a certainement été induit en partie.

Le premier objectif de la réforme de 2014, consistant à mieux répartir les responsabilités parentales au sein du couple, n'a donc pas été une grande réussite. Le nombre de pères bénéficiaires a décru, passant de 19 000 en 2014 à 15 000 en 2020. Seules 2,5 % des familles bénéficiaires partagent la prestation. L'absence d'engagement des pères tient en grande partie au faible montant de la prestation, qui ne parvient pas à déjouer les arbitrages économiques défavorables aux femmes au sein des ménages : dans 67 % des cas, le bénéficiaire de la PreParE percevait un revenu d'activité inférieur à celui de son conjoint ou de sa conjointe. En outre, des stéréotypes de genre peuvent encore expliquer le renoncement des hommes au bénéfice de la prestation.

Mme Annie Le Houerou, rapporteure. – En revanche, le second objectif, consistant à inciter les mères à garder un lien avec l'emploi, est plus satisfait. Une étude récente publiée par France Stratégie et le Conseil de la famille montre que la réduction de la

durée d'indemnisation du congé parental a augmenté la probabilité pour les mères non seulement de reprendre une activité professionnelle lors de la troisième année mais encore d'être en emploi trois ans après la sortie de la prestation. Autrement dit, la réforme de 2014 a agi positivement sur l'emploi des femmes à moyen terme. Les chiffres de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) étayent ce résultat : la proportion de mères de jeunes enfants ayant déjà travaillé occupant un emploi à temps complet est plus élevée de neuf points de pourcentage en 2018 qu'en 2014.

De même, le revenu des mères a globalement augmenté grâce à la reprise précoce d'un emploi mais aussi, il faut le dire, à un glissement de certaines d'entre elles vers le chômage. La réforme a en effet eu des effets disparates selon les profils socio-économiques des bénéficiaires et la Drees signale ainsi que « les mères les plus exposées à la pauvreté ne travaillent pas plus souvent à temps complet en 2018 qu'en 2014 ».

Sans atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés, la réforme de 2014 a tout de même eu des effets plus nuancés que ce que les tout premiers rapports d'évaluation ont pu laisser entendre. Il n'en demeure pas moins que les voies d'amélioration de la PreParE sont nombreuses. En nous appuyant sur les propositions qui ont été versées au débat depuis quelques années, nous recommandons de réformer la prestation en deux temps. La première réforme est paramétrique et devrait être engagée sans plus attendre. La seconde, plus structurelle, devra nécessairement être entreprise lors d'une réflexion globale sur les modes d'accueil de la petite enfance.

La PreParE est une prestation complexe, peu lisible pour les familles et verrouillée à de nombreux égards. Nombre de ses règles ne nous semblent plus aller de soi et nécessiteraient d'être assouplies, voire, pour certaines, supprimées.

Seuls les parents ayant cotisé huit trimestres au cours d'une période de référence variant selon le nombre d'enfants sont éligibles à l'allocation. Or les périodes de formation professionnelle rémunérée et les périodes de chômage ne sont présumées satisfaire cette condition d'activité antérieure que pour les parents de plus de deux enfants. Nous proposons d'étendre cette reconnaissance aux parents d'un seul enfant.

En outre, ces conditions d'activité antérieure pour l'octroi de la prestation sont exigées y compris lorsque la prestation est accordée à taux partiel et que les parents maintiennent, par définition, une activité professionnelle. Nous estimons que cette situation ne se justifie pas et qu'il convient de supprimer toute condition d'éligibilité pour la prestation à taux réduit. Cet assouplissement est d'autant plus cohérent que le temps partiel est bien moins pénalisant pour l'emploi des parents. À la sortie d'une PreParE à taux partiel, 90 % des parents exercent une activité professionnelle contre seulement 57 % des parents ayant opté pour une PreParE à temps plein.

À cette même fin – ne pas décourager l'activité partielle –, nous souhaitons dé plafonner le montant reçu de PreParE lorsque les deux parents travaillent à temps partiel. Aujourd'hui, la somme perçue par le couple ne peut être supérieure au montant à taux plein de la PreParE, soit 430 euros, ce qui représente une perte de 126 euros pour deux parents à mi-temps. Nous proposons également de revoir les quotités maximales d'activité professionnelle pour être éligible à la prestation. En l'état, deux parents réduisant chacun de 10 % leur activité ne peuvent recevoir une prestation à taux réduit.

J'en viens maintenant au défaut principal de la prestation sous sa forme actuelle : le trop faible niveau de son montant assure un remplacement insuffisant des revenus d'activité des parents. L'indemnisation, aujourd'hui fixée à 430 euros, a diminué de 38 % depuis 1994 par rapport aux salaires... Afin de redonner aux familles une réelle liberté de choix du mode de garde, d'inciter les pères à recourir à la prestation et d'éviter la paupérisation des bénéficiaires, nous proposons de revaloriser le montant de la PreParE de 41 % pour le porter à 607 euros, soit le montant du revenu de solidarité active (RSA). À comportement constant des familles, les dépenses de PreParE majorées de 41 % représenteraient un coût annuel de 300 millions d'euros pour la branche famille.

À terme, nous jugeons nécessaire de remplacer le principe d'une indemnisation forfaitaire par une logique de prestation proportionnelle au revenu, mais cette réforme, complexe à mener pour les caisses d'allocations familiales, ne peut se faire dans l'immédiat.

Enfin, nous pensons que les efforts sur la formation professionnelle des bénéficiaires de la prestation doivent être accentués. Pour cela, il convient de rendre effectives les dispositions de la loi du 24 décembre 2021 permettant aux allocataires sans emploi de bénéficier d'une formation débutant un an avant l'extinction de leur droit à la PreParE. De même, il convient de lever l'obstacle juridique qui interdit aux bénéficiaires de la PreParE qui souhaiteraient préparer leur reprise d'emploi de cumuler une formation professionnelle rémunérée avec une PreParE à taux plein.

Voilà, mes chers collègues, les quelques axes d'amélioration qui, pour celles qui relèvent du domaine de la loi, pourraient nous être soumis dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

À plus long terme, nous pensons qu'une réforme d'ampleur est indispensable. Celle-ci pourrait suivre le modèle qui semble aujourd'hui faire consensus. Il ressort des nombreux rapports institutionnels qui nous ont précédés, mais aussi de nos auditions, que la formule d'un congé plus court mais mieux rémunéré présente de nombreux avantages.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Dans le scénario de réforme que nous proposons, l'indemnisation des congés parentaux aurait une durée d'une année, quel que soit le nombre d'enfants à charge. Cette durée se composerait de quatre mois non transférables, attribués à chaque parent, et de quatre mois à répartir librement au sein du couple. Cette solution maintiendrait une incitation à partager la prestation entre les deux parents sans restreindre excessivement la durée de versement si un seul parent en bénéficie.

En effet, cumulé aux congés maternité et paternité, le congé parental indemnisé permettrait, dans tous les cas, d'atteindre le premier anniversaire de l'enfant. Or favoriser la garde parentale la première année est conforme tant aux préconisations scientifiques, qui insistent sur l'intérêt de la présence des parents dans les tout premiers mois de l'enfant, qu'aux aspirations des familles. Au moins 45 % d'entre elles trouvent préférable qu'un parent garde l'enfant jusqu'à ses 12 mois.

Notre scénario de réforme aurait pour objectif de redonner aux familles une réelle liberté de choix du mode de garde. Pour ce faire, il convient d'améliorer l'indemnisation du congé pour que les parents n'y renoncent pas en raison d'arbitrages économiques. La prestation serait ainsi rémunérée par des indemnités journalières permettant d'assurer un taux de remplacement équivalent à 60 % du salaire antérieur net, dans la limite du plafond de la sécurité sociale.

Enfin, la réduction de deux ans à huit mois de la durée de prestation au titre d'un seul parent permettrait de réduire l'éloignement à l'emploi et l'effet de la parentalité sur les carrières.

Le coût de cette réforme dépend du comportement des familles mais il serait, de toute évidence, assez important. Comme la prestation regagnerait en attractivité, il est tout à fait possible que les dépenses liées à la PreParE retrouvent un niveau équivalent aux années antérieures à 2014 et se traduisent par une hausse de plus de 1 milliard d'euros par rapport aux dépenses de 2022.

Toutefois, cette réforme ne serait pas sans incidence sur les autres modes de garde : elle réduirait la demande pour les accueils d'enfants de moins de 1 an mais s'accompagnerait d'un besoin supplémentaire pour l'accueil des enfants, de leur premier anniversaire jusqu'à leur scolarisation. Il convient donc qu'une offre fournie en modes de garde formels soit accessible aux parents : cette condition préalable n'est pas aujourd'hui satisfaite par le secteur de la petite enfance. L'objectif de création de 30 000 places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) n'a pas été atteint sous la précédente législature. La capacité théorique dans les modes d'accueil formels a même décliné de 2014 à 2020 et la pénurie de professionnels vient réduire encore davantage l'offre disponible.

Mme Annie Le Houerou, rapporteure. – Mes chers collègues, notre rapport propose donc des pistes concrètes d'amélioration d'une prestation laissée en pilotage automatique depuis neuf ans. En identifiant les défaillances du dispositif actuel, à commencer par un montant dérisoire, nous pouvons réformer une allocation pour réellement répondre aux besoins des familles. Nous verrons si le Gouvernement, dans le cadre du service public de la petite enfance, saura entendre nos recommandations.

Nous vous remercions pour votre attention.

Mme Catherine Procaccia. – Je vous remercie de votre travail. J'ai participé à ces débats en 2014 ; les intentions étaient positives mais je n'y croyais pas. J'avais l'impression très nette qu'il s'agissait, en premier lieu, de faire des économies. Aussi, quand vous évoquez les montants qui ne sont plus alloués, je comprends que c'était bien la politique familiale qui était en cause.

Votre proposition de réduire à un an la durée du congé tout en proposant une meilleure indemnisation est difficile à appliquer, surtout en milieu urbain dense où, pour l'enfant âgé de 1 an, il n'y a plus de mode de garde disponible, que ce soit en crèche ou chez une assistante maternelle.

Le Val-de-Marne est l'un des rares départements à avoir ses propres crèches ; il en compte 80 mais il ne parvient pas à les remplir faute de personnel. La loi ne résoudra pas ce problème. Il s'agit surtout de rendre les métiers de la petite enfance plus attractifs. Merci donc pour ce travail : il est très bon sur le fond, mais il conforte mes inquiétudes sur ce sujet.

Mme Michelle Meunier. – Ce travail permettra de compléter utilement ce qui est en préparation pour le service public de la petite enfance. En 2014, j'étais la rapporteure de ce projet et j'entendais déjà les réticences concernant les faibles taux d'indemnisation par rapport aux salaires.

Réduire le congé à un an ne me paraît pas judicieux du point de vue du bien-être de l'enfant, parce que c'est l'âge auquel il a développé un attachement très fort à sa mère, à son père, au parent qui lui donne du soin.

Je pense qu'il faut reprendre ce travail de conciliation entre la vie personnelle et la vie familiale ; il faut redonner de l'espérance aux couples qui souhaitent avoir des enfants : cela passe par une revalorisation des aides accordées et par l'accompagnement.

Mme Pascale Gruny. – Votre travail est important, notamment parce que vous avez pensé, d'une part, aux femmes et à la manière de préserver l'emploi, *via* la formation, et, d'autre part, à l'indemnisation, qui est ridicule et n'offre pas de réel choix dans la mesure où ce sont les femmes qui s'arrêtent le plus souvent puisque leur rémunération est inférieure à celle de leur conjoint. Je souligne également que l'article 10 du projet de loi pour le plein emploi ne révolutionne pas les choses. Les plans Crèches qui se succèdent sont toujours aussi peu efficaces et les assistantes maternelles, indispensables dans les communes rurales, perçoivent des rémunérations trop faibles...

Mme Colette Mélot. – En effet, les crèches peinent à recruter : 49 % des structures manquent de bras, il manque 10 000 agents et l'on estime que 120 000 assistantes maternelles partiront à la retraite en 2030. Si rien n'est fait, nous serons dans une situation compliquée. Les conditions de travail sont dures et les jeunes ne sont plus intéressés par les métiers de la petite enfance : espérons que le nouveau service public de la petite enfance prendra ce problème à bras-le-corps, parce que les parents ont besoin de crèche, notamment dans les villes.

M. René-Paul Savary. – Quand vous parlez d'un congé d'un an, voulez-vous dire un an par enfant ? En effet, cela favorise l'allaitement qui, s'il a lieu sur le temps long, est bénéfique au développement de l'enfant. À cet égard, cette prestation est vraiment importante.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il faudrait que les entreprises se montrent plus tolérantes pour que les femmes souhaitant allaiter après la reprise du travail puissent le faire.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Monsieur Savary, à chaque naissance, il y a effectivement une recharge des droits.

Les auditions que nous avons menées nous ont permis d'identifier un besoin de souplesse et nous avons cherché à y répondre, d'où cette proposition d'un congé mieux rémunéré, même plus court. Dans l'idéal, il faudrait donc réfléchir à la proportionnalité de l'indemnisation au regard du salaire si l'on voulait vraiment résoudre la question des inégalités de traitement entre les hommes et les femmes ; cela nous emmènerait vers des questions budgétaires plus lourdes et donc une réforme plus globale.

C'est vrai, la question du mode de garde d'un enfant se pose pendant trois ans ; c'est donc une source de stress pour les couples qui envisagent de fonder une famille. C'est d'autant plus stressant que s'arrêter pour s'occuper d'un enfant représente un sacrifice pour sa carrière. Sur ce point, notre pays présente un retard par rapport aux pays scandinaves et le monde professionnel doit encore évoluer.

Il est vrai aussi que les métiers de la petite enfance attirent moins. À cela s'ajoute la difficulté pour les communes et leurs élus de mener des projets d'ouvertures de crèches publiques, en raison des coûts d'investissement et de fonctionnement.

Mme Jocelyne Guidez. – Pour moi, ce n'est pas l'investissement qui pose le plus problème mais les charges de fonctionnement qui pèsent lourdement dans les budgets des communes dans un contexte financier difficile pour elles.

Mme Annie Le Houerou, rapporteure. – Le premier objectif de la PreParE et de sa réforme était un meilleur partage de la responsabilité parentale entre les pères et les mères. On constatait, par ailleurs, que les mères enchaînaient plusieurs congés parentaux indemnisés et se retrouvaient très éloignées de l'emploi dix ans après la naissance de leur premier enfant. Le deuxième objectif était donc de faciliter leur retour vers l'emploi. Un troisième objectif était la maîtrise des dépenses publiques dans le contexte des finances publiques dont nous nous souvenons tous. L'absence de partage de la PreParE au sein des ménages et d'engagement des pères – du fait de plusieurs facteurs dont le faible montant de la prestation – a conduit la branche famille à réaliser des économies plus élevées qu'attendues.

Les prestations familiales doivent pouvoir inciter à ce meilleur partage de la parentalité, de la même manière que la loi a permis d'instaurer la parité parmi les élus. Je trouve la comparaison intéressante : sans intervention législative, nous n'aurions pas amélioré la parité en politique. Par ailleurs, pour faire bouger la société, il faut mieux communiquer auprès des pères. L'objectif non tenu de partage des responsabilités au sein des familles est en effet le premier échec de la PreParE.

Les mesures concernant la PreParE ne doivent pas faire oublier les enjeux d'une vraie politique d'accueil du petit enfant, en matière d'investissement, de fonctionnement et d'attractivité des métiers. Rappelons qu'aujourd'hui des crèches ferment, faute de personnel ; l'enjeu est donc moins de créer des places pour les enfants que de recruter des personnes pour s'en occuper.

Enfin, la clé reste l'égalité femme-homme : le couple fait son calcul, et tant que l'égalité salariale n'aura pas été atteinte, le partage de la parentalité telle que nous la souhaitons n'aura pas lieu.

Les recommandations sont adoptées.

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

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant les amendements de séance sur la proposition de loi visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Avant l'article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 22 est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 22 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Les amendements n^{os} 3, 25 et 18 prévoient de préciser dans la loi que l'article 1^{er} n'est applicable qu'aux liaisons entre la France et le Royaume-Uni. L'amendement n° 3 du Gouvernement inclut les îles anglo-normandes.

En effet, il est risqué au regard du principe d'égalité, de ne viser qu'un seul pays. Il est préférable que le décret qui déterminera les lignes concernées prenne en compte un ensemble de critères qui ne seront pas exclusivement géographiques, comme les enjeux de sécurité maritime liés à la forte affluence dans le détroit ou la fréquence des liaisons. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable. Je m'étonne d'ailleurs de la position du Gouvernement, puisqu'il était défavorable à cette modification à l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3, 25 et 18.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 17 modifie substantiellement l'article 1^{er} pour créer deux régimes distincts pour les liaisons entre la France et le Royaume-Uni ou l'Irlande. Pour les armateurs établis en France, il impose le pavillon français, et donc l'application du droit du travail français ; pour les armateurs établis au Royaume-Uni ou en Irlande, il impose que les salariés soient rémunérés au moins au Smic et qu'ils bénéficient des règles de repos et de congés du droit du travail français.

Outre qu'il crée une différence de traitement non justifiée selon le lieu d'établissement de l'armateur, cet amendement est manifestement contraire au droit européen. Avis défavorable.

Les amendements n° 19_rectifié, 21_rectifié, 20_rectifié et 5_rectifié ajoutent des obligations issues du droit du travail français aux employeurs du personnel navigant sur le transmanche.

Si l'on ne peut être opposé à leur contenu, ces amendements n'ont pas de lien direct avec le dumping social et excéderaient le champ d'une loi de police. Avis défavorable.

L'amendement n° 26_rectifié revient sur une modification apportée par la commission. Il ne me semble pas utile.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 17, 19 rectifié, 21 rectifié, 20 rectifié, 5 et 26 rectifié.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Alors que l'article 1^{er} prévoit qu'un décret fixera les langues dans lesquelles seront écrits les documents à disposition de

l'équipage, l'amendement n° 8 prévoit qu'ils soient au moins disponibles en français et en anglais, sous peine de sanction.

Il me semble que le renvoi au décret est suffisant et pertinent pour que les règles soient adaptées aux différentes situations, sans lister dans la loi les langues à utiliser. Par ailleurs, prévoir une sanction pour ce motif pourrait être disproportionné. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 9 crée une sanction pénale en cas d'atteinte à l'exercice régulier du contrôle de l'application des règles imposées aux employeurs et armateurs. Il nous semble risqué juridiquement, pour plusieurs raisons.

Premièrement, le code du travail prévoit déjà que le fait de faire obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur du travail est puni d'un an d'emprisonnement et de 37 500 euros d'amende.

Deuxièmement, le code des transports donne déjà des prérogatives pour les contrôles sur les navires, notamment sur les contrôles par l'État du port des navires étrangers ou le principe de libre accès à bord pour procéder aux visites et inspections en matière de sécurité.

Troisièmement, la nature de l'infraction visée dans l'amendement nous paraît imprécise : « l'exercice régulier des fonctions et missions des agents chargés des contrôles » peut couvrir un large champ d'action, qui irait au-delà de l'obstacle à un contrôle sur un navire visé à l'article 1^{er}.

Enfin, la commission a considéré que les sanctions pénales déjà prévues étaient suffisamment dissuasives. Il est risqué de les alourdir et d'ajouter des sanctions spécifiques au trafic transmanche : nous risquons d'excéder le champ d'une loi de police et de nous exposer à une annulation du texte.

Le sous-amendement n° 35 du Gouvernement restreint le champ aux seuls agents des affaires maritimes, mais il ne lève pas l'ensemble des difficultés et des risques que je viens d'évoquer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 35.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 27 rectifié rétablit la sanction d'interdiction d'accoster dans un port français. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27 rectifié.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 10 limite les personnes habilitées à constater les infractions aux seules inspections du travail et des affaires maritimes.

Il me semble que cet amendement restreint quelque peu le champ des personnes habilitées à contrôler les infractions aux obligations de droit social prévues à l'article 1^{er}.

Les inspections du travail et des affaires maritimes seront les plus mobilisées pour effectuer ces contrôles – de ce point de vue l'amendement est satisfait –, mais il pourrait être utile que d'autres agents concourent au contrôle et au constat d'éventuelles infractions, qu'ils pourront, par exemple, constater lors d'un contrôle des documents de bord. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 6__prévoit l'information des organisations syndicales lorsqu'une amende administrative est prononcée. Il semble compliqué de prévoir cette information dans la mesure où les amendes pourront concerner des entreprises étrangères, qui emploient des gens de mer étrangers ; il n'y a donc pas lieu d'informer les syndicats dans ce cas. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 4.

Article 1^{er} bis (supprimé)

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de rétablissement n^{os} 7, 28, 30 et 32.

Article 1^{er} ter (supprimé)

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de rétablissement n^{os} 29, 31 et 33.

Article 3 (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de rétablissement n° 23 rectifié.

Article 4 (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de rétablissement n° 24 rectifié.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 12 et 34 ainsi que l'amendement n° 11_ont pour objet de modifier l'intitulé de la PPL alors que la commission l'a complété pour rappeler que son objet était également de renforcer la sécurité du transport maritime.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 12 et 34, de même qu'à l'amendement n° 11.

TABLEAU DES AVIS

Article additionnel avant l'article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BACCHI	22	Exclusion du registre international français des navires assurant des liaisons entre la France et le	Irrecevable au titre de l'art. 45,

		Royaume-Uni	alinéa 1, de la Constitution
Article 1^{er} Application du salaire minimum conventionnel au personnel assurant certaines liaisons maritimes internationales			
Le Gouvernement	3	Application de l'article 1 ^{er} aux seules lignes régulières internationales entre la France et le Royaume-Uni ou les îles anglo-normandes	Défavorable
M. BACCHI	25	Application de l'article 1 ^{er} aux seules lignes régulières internationales entre la France et le Royaume-Uni	Défavorable
M. BACCHI	18	Application de l'article 1 ^{er} aux seules lignes régulières internationales entre la France et le Royaume-Uni	Défavorable
M. BACCHI	17	Obligation de pavillonnement français pour les navires de compagnies établies en France assurant des liaisons vers le Royaume-Uni et l'Irlande et renforcement des obligations sociales pour les compagnies établies à l'étranger effectuant ces liaisons	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	19 rect.	Application au personnel navigant du droit du travail français pour le paiement du salaire, la durée du travail, les repos compensateurs, les jours fériés, les congés annuels payés et le travail de nuit des jeunes travailleurs	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	21 rect.	Application au personnel navigant des règles du droit du travail français pour le paiement des salaires et la majoration des heures supplémentaires	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	20 rect.	Application au personnel navigant des règles du droit du travail français pour la durée du travail, les repos compensateurs, les jours fériés, les congés annuels payés et le travail de nuit des jeunes travailleurs	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	5	Application au personnel navigant des règles du droit du travail français pour l'indemnisation des congés	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	26 rect.	Précision selon laquelle la règle d'équivalence entre la durée d'embarquement et la durée de repos est fixée dans l'intérêt de la sécurité de la navigation et de la lutte contre les pollutions marines	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	8	Obligation pour les documents mis à disposition de l'équipage d'être au moins écrits en français et en anglais.	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	9	Sanctions pénales en cas d'atteinte à l'exercice régulier des fonctions et missions des agents chargés des contrôles	Défavorable
Le Gouvernement	35	Restriction aux agents des affaires maritimes des sanctions pénales en cas d'atteinte à l'exercice	Défavorable

		régulier des fonctions et missions des agents chargés des contrôles	
Mme APOURCEAU-POLY	27 rect.	Rétablissement de la sanction d'interdiction d'accoster dans un port français	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	10	Limitation des personnes habilitées à constater les infractions aux seules inspections du travail et des affaires maritimes	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	6	Information des organisations syndicales lorsqu'une amende administrative est prononcée	Défavorable
Le Gouvernement	4	Coordination	Favorable
Article 1^{er} bis (Supprimé) Renforcement des sanctions pénales dans le cadre du dispositif de l'État d'accueil			
Mme Mélanie VOGEL	7	Aggravation des sanctions pénales applicables dans le cadre du dispositif de l'État d'accueil	Défavorable
M. GUÉRINI	28	Aggravation des sanctions pénales applicables dans le cadre du dispositif de l'État d'accueil	Défavorable
M. HASSANI	30	Aggravation des sanctions pénales applicables dans le cadre du dispositif de l'État d'accueil	Défavorable
M. CANÉVET	32	Aggravation des sanctions pénales applicables dans le cadre du dispositif de l'État d'accueil	Défavorable
Article 1^{er} ter (Supprimé) Création d'un régime de sanctions administratives dans le cadre du dispositif de l'État d'accueil			
M. GUÉRINI	29	Création d'un régime de sanctions administratives dans le cadre du régime de l'État d'accueil	Défavorable
M. HASSANI	31	Création d'un régime de sanctions administratives dans le cadre du régime de l'État d'accueil	Défavorable
M. CANÉVET	33	Création d'un régime de sanctions administratives dans le cadre du régime de l'État d'accueil	Défavorable
Article 3 (Supprimé) Rapport sur le dumping social sur les lignes régulières de ferries au sein de l'Union européenne			
Mme APOURCEAU-POLY	23 rect.	Demande de rapport sur l'état des pratiques relatives au dumping social	Défavorable
Article 4 (Supprimé) Rapport sur les besoins humains et financiers des services chargés de l'inspection du travail maritime			
Mme APOURCEAU-POLY	24 rect.	Demande de rapport recensant les besoins humains et financiers des services en charge de l'inspection du travail maritime	Défavorable
Intitulé de la proposition de loi			
M. HASSANI	12	Suppression de la référence au transmanche dans	Défavorable

		l'intitulé de la proposition de loi	
M. CANÉVET	34	Suppression de la référence au transmanche dans l'intitulé de la proposition de loi	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	11	Suppression de la référence au transmanche dans l'intitulé de la proposition de loi	Défavorable

La réunion est close à 11 h 40.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Projet de loi pour le plein emploi - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 14 h 55.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 31 mai 2023

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

Travaux de la commission sur les ZRR - Communication

M. Jean-François Longeot, président. – Vous connaissez l’attachement de notre commission à la dimension liée à l’aménagement du territoire, compte tenu de la vocation première du Sénat. D’ailleurs, il y a quelques années, l’intitulé de la commission a été modifié pour placer en tête la compétence socle en matière d’« aménagement du territoire ». Je me réjouis donc que nous ayons la possibilité de lui donner une traduction législative à travers le dépôt d’une proposition de loi pour reformer les zones de revitalisation rurale (ZRR) à bout de souffle. Cette proposition de loi a été déposée par Rémy Pointereau, premier auteur, puis par moi, Didier Mandelli et Louis-Jean de Nicolaÿ, mais aussi beaucoup d’autres. Cette proposition de loi, déposée mercredi dernier, est très attendue des associations d’élus (association des maires de France comme Association des maires ruraux de France) que nous avons consultées en amont du dépôt de la proposition, lors de nos travaux préparatoires.

Cette proposition de loi n’est pas le fruit du hasard, mais le résultat d’un travail engagé depuis février 2022, avec le soutien du Président du Sénat, qui fait suite à de premiers travaux conjoints avec la commission des finances en septembre 2019.

Je remercie très chaleureusement Rémy Pointereau pour avoir mené à bien la conduite d’un chantier délicat qui permet au Sénat de démontrer qu’il est attaché à la géographie prioritaire de la ruralité et qu’il sait, avant même le Gouvernement, être force de proposition.

Notre proposition de loi s’appuie sur une étude exploratoire diligentée par notre commission pour tester les critères les plus pertinents afin de permettre aux communes en difficulté de bénéficier de ces mesures. La commission s’est appuyée sur cette analyse, mais l’a également enrichie en proposant un autre critère relatif aux zones de montagne. J’ajoute que cette démarche a été présentée à tous les membres du bureau en décembre dernier et à notre commission en plénière en janvier dernier. Je souhaite vous dire ma satisfaction, partagée par Rémy Pointereau et Didier Mandelli, au premier chef, sans oublier Louis-Jean de Nicolaÿ, que notre réflexion se concrétise et s’incarne dans un texte dont je demanderai l’inscription à l’ordre du jour à l’ouverture de la prochaine session parlementaire. C’est le Sénat tout entier qui pourra ainsi s’approprier notre proposition et faire entendre la voix des ruralités. Dans cette perspective, je compte sur chacun d’entre vous pour soutenir cette initiative. Il s’agit d’un travail de commission approfondi qui mérite le plus large soutien.

M. Rémy Pointereau, sénateur. – Cette proposition de loi mérite toute notre attention et la plus grande transparence, car il est en effet urgent de trouver une solution pour ne pas laisser les communes en déshérence sur ce sujet, alors que les ZRR génèrent des bénéfices substantiels en termes d’exonération fiscale et de charges sociales, notamment pour l’installation de professionnels de santé. En 2019, un rapport avait été publié par notre commission, conjointement avec la commission des finances. Ce travail avait été approuvé par nos deux commissions. En 2022, le Gouvernement a confié à plusieurs parlementaires une

mission à deux mois des élections présidentielles, à laquelle j'ai refusé de participer, car il ne me semblait pas sérieux de mener ce travail dans un délai aussi contraint. Cette mission a finalement repris en grande partie les recommandations du rapport de 2019. J'ai proposé ensuite au président Longeot de mener une étude approfondie sur le périmètre des ZRR considérant le zonage actuel à bout de souffle et marqué par de nombreux effets de seuil. Il a alors été proposé à la commission des finances de mener un travail commun, mais celle-ci a refusé d'y participer. Seule la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable y a contribué. Parallèlement, un travail a été initié l'année dernière par le ministère de la cohésion des territoires, travail auquel je n'ai pas été convié et qui a abouti au lancement de la mission évoquée plus tôt. À l'issue de l'étude approfondie que nous avons menée en notre sein, nous avons déposé une proposition de loi, en ajoutant un critère permettant d'intégrer les zones de montagne.

Je regrette que nos collègues Bernard Delcros et Frédérique Espagnac aient déposé une proposition de loi en urgence alors que je leur avais proposé de cosigner la nôtre. Leur proposition reprend les mêmes critères que ceux actuellement en vigueur, c'est-à-dire que les effets de seuil que nous avons mis en évidence ne seront pas corrigés. Ce projet conduirait à classer 14 000 communes en ZRR. Elle propose aussi d'intégrer les communes ultramarines, alors qu'elles bénéficient d'un régime de zonage préférentiel qui serait abandonné au profit d'un classement moins avantageux. Notre devoir est de travailler sérieusement pour l'intérêt général de nos concitoyens, de nos élus et de nos communes. Nous essaierons de reprendre attache avec nos deux collègues afin de trouver une solution qui permette de retrouver une certaine sérénité. Nous espérons que cette proposition de loi aboutira, car elle propose un zonage plus juste, structuré autour de l'échelle communale et non plus intercommunale.

M. Didier Mandelli. – C'est un épisode dont le Sénat ne sort pas grandi. Notre commission a toute légitimité pour porter ce genre de texte, comme l'a réaffirmé le président du Sénat, d'autant plus que notre proposition est transpartisane, puisque approuvée largement au sein de la commission. La proposition de loi déposée en parallèle de nos travaux consiste en une forme d'instrumentalisation du sujet des ZRR à quelques mois d'une échéance électorale. Par ailleurs, la ministre n'a pas obtenu un arbitrage favorable de la Première ministre pour déposer un texte rapidement, c'est-à-dire que le texte du Gouvernement arriverait potentiellement à l'automne alors que le régime et les bénéficiaires attachés aux ZRR prendront fin en décembre. Quand bien même le texte du Gouvernement serait présenté, je ne vois pas comment des mesures pourraient être prises pour s'appliquer au 1^{er} janvier 2024. Le texte qui a été déposé en urgence, en même temps que celui de notre commission, me paraît être une manœuvre. Dire que tout ira bien dans les communes concernées par les zones de revitalisation rurale n'est pas vrai. Le texte que nous avons déposé est le seul texte crédible, car reposant sur un travail d'expertise de plusieurs mois. Vendredi dernier, des échanges ont eu lieu entre la ministre et notre collègue Delcros et j'aimerais que l'on explique ce qu'est le Parlement français de la ruralité. Quelle est sa base juridique, quelle est sa légitimité ? Je suis choqué par cette terminologie, car il n'y a qu'un Parlement. Je trouve que ce type d'annonce n'est pas opportun à quelques mois d'élections importantes pour nos territoires. Ce sont des procédés auxquels le Sénat ne devrait pas se résoudre.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 10 h 45.

Mercredi 14 juin 2023

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

**Mission d'information relative aux zones à faibles émissions mobilités
(ZFE-m) - Examen du rapport d'information**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous en venons à présent à notre second point de l'ordre du jour, à savoir l'examen du rapport de la mission d'information « flash » sur les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). Avant toute chose, je tiens à remercier le rapporteur, Philippe Tabarot, d'avoir conduit ce travail sur un sujet particulièrement épineux dans des délais très brefs.

Pour rappel, les ZFE-m ont été créées par la loi d'orientation des mobilités (LOM), texte que notre commission avait examiné début 2019, en réponse aux problématiques de dépassements récurrents des normes de qualité de l'air dans certaines agglomérations. Leur régime s'est vu considérablement renforcé par la loi « Climat et résilience », texte que nous avons examiné à l'été 2021 et dont Philippe Tabarot était rapporteur sur le volet « Se déplacer ».

Ce rapport de la mission « flash » ZFE-m dont Philippe Tabarot va dans quelques instants nous présenter les grands axes constitue en cela un rapport d'application de la loi « Climat et résilience ». Il s'agit d'un jalon précieux qui, près de deux ans après l'adoption de la loi, nous permet de faire un point d'étape sur l'application de la loi et sur les éventuelles évolutions à envisager.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Je suis heureux de vous présenter les principales conclusions et recommandations du travail que j'ai eu l'honneur de conduire en tant que rapporteur de la mission d'information « flash » relative aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). Je vous remercie de la confiance que vous m'avez accordée pour mener cette mission.

Comme vous le savez, cette mission a été créée en mars dernier, en réponse à un constat partagé : partout où elles sont mises en œuvre, les ZFE-m font l'objet de vives inquiétudes et cristallisent un certain nombre de tensions. Afin de faire le point sur la situation et surtout de proposer des pistes pour améliorer l'acceptabilité du dispositif, j'ai souhaité, ces trois derniers mois, rencontrer les principaux acteurs des ZFE-m : collectivités territoriales, usagers – aussi bien particuliers que professionnels – ONG, acteurs économiques, administrations publiques, etc.

J'ai entendu 45 organisations et réalisé deux déplacements – le premier à Strasbourg, en présence de notre collègue Jacques Fernique et le second à Marseille – qui m'ont permis, au total, d'échanger avec 120 personnes concernées par cette question. J'ai également mis un point d'honneur à entendre les présidents ou vice-présidents des 11 agglomérations ayant mis en place une ZFE-m en application de la LOM, afin de recueillir leur retour d'expérience.

En outre, et afin de recueillir le ressenti de nos concitoyens sur le déploiement des ZFE-m, j'ai pris l'initiative d'organiser une consultation en ligne sur le site du Sénat. Mise en ligne pendant à peine un mois, cette consultation a battu tous les records de participation, puisqu'elle a recueilli plus de 51 000 réponses, en très grande majorité de la part de particuliers concernés, de près ou de loin, par l'entrée en vigueur d'une ZFE-m. Si cette consultation n'a aucunement valeur de sondage, les principaux résultats m'ont permis de mieux comprendre les préoccupations de nos concitoyens et de mettre en lumière certaines corrélations intéressantes, sur lesquelles j'aurai l'occasion de revenir.

Enfin, et alors que les modèles étrangers sont, en matière de ZFE-m, souvent présentés en exemple, j'ai souhaité recourir à une étude comparée afin d'explorer les modalités de mise en œuvre retenues par certains de nos pays voisins. Je remercie d'ailleurs la division de la législation comparée pour son travail remarquable.

Avant toutes choses, je vous propose d'évoquer le contexte dans lequel les ZFE-m ont été instituées. Comme vous le savez, cet outil a été pensé pour lutter contre la pollution de l'air dans notre pays et les problèmes sanitaires qui en résultent : il est admis que la pollution atmosphérique déclenche ou aggrave de nombreuses pathologies – notamment respiratoires, cardiovasculaires et neurologiques – conduisant à réduire l'espérance de vie.

Les polluants les plus dangereux font l'objet d'une surveillance au niveau national, notamment les particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}) auxquelles on attribue 40 000 décès par an en France parmi les personnes âgées de plus de 30 ans et les oxydes d'azote (NO_x), qu'on estime responsables de 7 000 morts par an.

Si ces vingt dernières années la qualité de l'air s'est nettement améliorée dans notre pays, de nombreuses agglomérations demeurent confrontées à des dépassements récurrents des seuils réglementaires. Cette situation a donné lieu à l'engagement de procédures contentieuses à l'encontre de la France par le Conseil d'État et, au niveau européen, par la Cour de justice de l'Union européenne. Depuis 2020, l'État français a été condamné à verser 30 millions d'euros d'astreinte du fait de l'insuffisance des actions engagées pour lutter contre la pollution de l'air.

Dans ce contexte, la première recommandation de mon rapport consistera à améliorer l'information des citoyens sur les enjeux sanitaires de premier plan soulevés par la pollution atmosphérique. Il me semble que sensibiliser les citoyens à ces questions ne peut que contribuer à améliorer l'acceptabilité des politiques mises en œuvre pour améliorer la qualité de l'air, à commencer par les ZFE-m.

Pour autant, on est en droit de se questionner sur la capacité des ZFE-m à répondre à ces problématiques de santé publique de manière efficace. Trois points me semblent intéressants à mettre en avant.

Premièrement, si les ZFE-m permettent d'agir sur les émissions d'oxydes d'azote (NO_x), dont le transport routier est la source principale dans notre pays (à 54 %), cet outil apparaît moins efficace pour réduire l'exposition aux particules fines, qui sont plus majoritairement générées par le secteur résidentiel, notamment le chauffage au bois, ainsi que, dans une plus faible mesure, par l'agriculture et l'industrie.

Deuxièmement, la part du transport routier dans la pollution atmosphérique peut sensiblement varier selon les territoires : elle est plus forte à Paris que dans des territoires

dans lesquels le secteur industriel occupe une place importante, comme les Bouches-du-Rhône par exemple. Cela plaide pour une approche globale, mais aussi territorialisée pour lutter efficacement pour la pollution de l'air.

Troisièmement, les ZFE-m, à travers le système de classification Crit'air des véhicules, ne permettent de prendre en compte que les émissions polluantes liées au système d'échappement du véhicule, alors qu'une part importante des émissions de particules est liée au système de freinage et à l'abrasion des pneus.

Au total, il est trop tôt pour évaluer les résultats des ZFE-m mises en place en France à ce stade. Certaines agglomérations, comme la métropole de Lyon, font néanmoins part de premiers résultats encourageants s'agissant des émissions d'oxydes d'azote. Ailleurs en Europe, les résultats apparaissent contrastés : les ZFE-m de Stuttgart et de Bruxelles présentent des résultats positifs en termes de réduction des émissions, mais ils seraient apparemment plus mitigés dans la ZFE-m de Milan.

J'en viens à présent au vif du sujet : le déploiement des ZFE-m en France. Comme vous le savez, les ZFE-m sont les héritières de dispositifs plus anciens créés par la loi à partir des années 2010, les ZAPA puis les ZCR. En l'état actuel du droit, plusieurs régimes de ZFE-m coexistent et sont le fruit d'un empilement de « couches » successives. Le cadre général des ZFE-m a été posé par la loi d'orientation des mobilités (LOM) qui prévoit, en effet, plusieurs dispositifs : aux côtés des ZFE-m qui peuvent être créées à titre facultatif, a été rendue obligatoire la création de ZFE-m dans les zones connaissant des dépassements des normes de qualité de l'air. 11 ZFE-m ont ainsi été créées en application de la LOM. Dans ces zones, et jusqu'à récemment, les agglomérations concernées étaient libres de définir par arrêté les modalités de mise en œuvre de la ZFE-m dans leur territoire, à la fois s'agissant de son application temporelle, des catégories de véhicules concernés ou encore des dérogations mises en place.

La loi « Climat et résilience », que nous avons adoptée il y a deux ans, et dont j'étais le rapporteur sur le volet « Se déplacer », a ajouté deux étages supplémentaires à cet « empilement » de régimes.

D'une part, elle prévoit que dans les ZFE-m rendues obligatoires en application de la LOM et dans lesquelles des dépassements de normes de qualité de l'air sont encore enregistrés, un schéma précis de restrictions de circulation s'applique, qui consiste à interdire l'accès à ces zones aux véhicules légers suivants : les véhicules classés Crit'air 5 en 2023, les véhicules classés Crit'air 4 en 2024 et les véhicules classés Crit'air 3 en 2025. Il s'agit d'un calendrier qui me semble, dans les conditions actuelles, précipité. J'aurai l'occasion de revenir sur ce point.

D'autre part, la loi « Climat et résilience » rend obligatoire la création, avant le 31 décembre 2024, d'une ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants.

Où en est-on aujourd'hui ? Comme évoqué précédemment, 11 ZFE-m ont d'ores et déjà été créées en application de la LOM. Pour 4 à 5 d'entre elles, d'après le ministère de la transition écologique, le schéma de restrictions de circulation que je viens de mentionner devrait s'appliquer.

À ce jour, on constate un déploiement en ordre dispersé des ZFE-m. Chacune des agglomérations concernées a fixé son propre calendrier d'entrée en vigueur des restrictions de

circulation, pour tenir compte des situations et enjeux propres à chaque territoire. Certaines agglomérations ont fait le choix de mettre en œuvre des restrictions de circulation avant les échéances prévues dans la loi, beaucoup ont également intégré des mesures s'appliquant aux véhicules lourds ou encore aux deux et trois roues motorisées. Certaines agglomérations ont mis en œuvre une ZFE-m valable 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, quand d'autres la restreignent aux jours de semaine, de 8 heures à 20 heures par exemple.

En bref, les ZFE-m se déploient, mais ne se ressemblent pas. Pour certains usagers, et notamment pour les professionnels du transport de marchandises, cette hétérogénéité des règles retenues rend complexes les déplacements d'une ZFE-m à l'autre.

Cette situation ne devrait pas s'améliorer, compte tenu de l'obligation de création d'une ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici 2025. Au total, plus de quarante agglomérations devraient être concernées, ce qui pourrait, à terme, nuire davantage à la lisibilité du dispositif, voire devenir insupportable pour certains particuliers ou professionnels. Je pense à certaines régions, comme les Hauts-de-France ou encore Auvergne-Rhône-Alpes, qui devraient compter 6 ZFE-m d'ici 2025. Comment expliquer à un artisan travaillant à la fois à Lyon, Grenoble, Saint-Étienne et Annecy que son véhicule peut rentrer dans telle agglomération sur certains horaires, mais pas dans une autre ?

Aussi, afin d'anticiper le déploiement à plus grande échelle du dispositif et pour permettre une mise en œuvre concertée des ZFE-m en cours avec celles à venir, je vous soumettrai une proposition de recommandation visant à organiser des conférences régionales pour permettre une meilleure articulation des dispositifs entre eux.

Cela étant dit, les ZFE-m étant un outil de santé publique, politique qui, il faut le rappeler, relève de la responsabilité de l'État, leur déploiement par les collectivités territoriales devrait, en toute logique, pouvoir s'appuyer sur un réel accompagnement de l'État. Beaucoup d'agglomérations nous ont indiqué que cet accompagnement n'était pas au rendez-vous, ni en matière d'information, ni en termes de soutien financier, ni s'agissant du contrôle, de telle sorte que plusieurs d'entre elles ont le sentiment d'être en première ligne pour mettre en œuvre ce dispositif.

Si je résume : beaucoup d'acteurs regrettent que l'État n'ait pas mis en œuvre une campagne nationale d'information du public. S'agissant du soutien financier, les moyens déployés dans le cadre du Fonds vert sont nettement sous-dimensionnés. Enfin, si j'en viens au contrôle, le déploiement de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation par l'État accuse désormais quatre années de retard.

Au-delà de ce défaut d'accompagnement de l'État, que l'on ne peut que regretter, la mise en œuvre des ZFE-m pose plusieurs difficultés majeures.

En premier lieu, les restrictions de circulation en vigueur et surtout celles à venir en application du schéma prévu par la loi « Climat et résilience » sont susceptibles de concerner, à court terme – et plus exactement d'ici un an et demi – environ un tiers du parc automobile national. Dans l'absolu, ces mesures nécessiteraient le remplacement de 13 millions de véhicules en moins de deux ans même si, j'y reviendrai, une part de ces véhicules pourrait évidemment ne pas être renouvelée grâce au report modal que les membres de notre commission appellent de leurs souhaits.

Or, et cela me conduit à mon second point, le renouvellement d'un tel volume de véhicules dans des délais aussi contraints suppose une très forte accélération du rythme d'évolution du parc observé ces dix dernières années, qui semble matériellement peu réaliste. En outre, si une offre de véhicules légers peu polluants est d'ores et déjà disponible, la situation est bien plus contrastée pour les véhicules les plus lourds.

Outre la question de la disponibilité, celle du coût des véhicules est également centrale. À ce jour, et malgré les aides existantes, le reste à charge pour les ménages comme pour les professionnels reste souvent trop élevé pour réellement permettre un verdissement du parc dans de tels délais.

Dans ce contexte, le dispositif ZFE-m tel qu'il existe aujourd'hui présente un risque de creusement des fractures sociales et territoriales. Les craintes que nous avons formulées il y a deux ans, à l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » se matérialisent aujourd'hui. En l'état, la mise en œuvre des ZFE-m dans des délais aussi serrés, et sans accompagnement suffisant, est de nature à faire porter la contrainte prioritairement sur les ménages les plus modestes. Ainsi, dans le 3^e arrondissement de Marseille, qui est l'arrondissement le plus pauvre de France, 52 % des véhicules sont classés Crit'air 5, 4 ou 3.

En outre, les ZFE-m contraindront sans doute davantage la mobilité des usagers éloignés de centres-villes qui ne disposent pas d'alternative satisfaisante et qui, de fait, sont plus dépendants de leur véhicule. Alors que la hausse des prix de l'immobilier a bien souvent conduit ces ménages à résider hors des agglomérations, dans des zones où les transports collectifs sont souvent moins denses, leur interdire l'accès lorsqu'ils souhaitent s'y rendre pour travailler ou pour leurs loisirs pourrait ainsi s'apparenter à une « triple peine ».

La consultation en ligne que j'évoquais tout à l'heure a d'ailleurs mis en lumière la corrélation entre le niveau d'acceptabilité d'une ZFE-m et le lieu d'habitation du répondant, d'une part, et le fait de disposer de solutions alternatives satisfaisantes, d'autre part.

Aussi, et compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des ZFE-m, il est nécessaire de prendre des décisions courageuses pour accompagner les changements de comportement en matière de mobilité, d'une part, et pour rendre les calendriers de mise en œuvre plus réalistes, d'autre part.

Pour répondre à ces difficultés, je vous soumetts trois axes de propositions. Le premier axe consiste à accélérer le verdissement du parc de véhicules routiers et je vous proposerai trois mesures.

Premièrement, renforcer les aides à l'acquisition de véhicules propres neufs. D'une part, je proposerai de renforcer et de mieux cibler le bonus écologique et la prime à la conversion, au bénéfice des ménages modestes et résidant à distance des agglomérations. D'autre part, je souhaite que soit généralisé le prêt à taux zéro pour l'acquisition de véhicules propres légers institué par la loi « Climat et résilience », pour en faire un dispositif pérenne touchant les ménages et entreprises situés dans ou à proximité des 43 ZFE-m imposées par la loi. Dans le même ordre d'idée, je propose de créer un prêt à taux zéro spécifique pour les poids lourds propres, comme je l'avais proposé lors de l'examen de la loi « Climat et résilience », auquel seront aussi éligibles les autocars.

Deuxièmement, compte tenu des capacités limitées du renouvellement du parc de véhicules existant, il me semble indispensable d'encourager le développement d'un marché de

l'occasion pour les véhicules propres et le recours au rétrofit.   ce titre, je vous proposerai notamment de permettre aux particuliers et aux professionnels d'utiliser le bonus écologique pour acquérir un véhicule d'occasion classé Crit'air 1, en complément des véhicules électriques et hydrogène. Afin d'encourager le recours au rétrofit pour les véhicules lourds, pour lesquels l'offre de véhicules propres neufs est aujourd'hui très limitée, je proposerai de rendre ces véhicules éligibles à la prime au rétrofit et de permettre aux entreprises de bénéficier du suramortissement vert lorsqu'elles acquièrent un véhicule r trofit  dont le poids total autorisé en charge est supérieur à 2,6 tonnes.

Troisièmement, nombre d'acteurs entendus critiquent la complexité et le manque de lisibilité du système d'aides à l'acquisition actuel, qui repose sur une multiplicité de dispositifs au niveau national et local. Bien souvent, cette situation alimente un phénomène de non-recours aux aides que France urbaine estime de l'ordre de 50 %. Pour y remédier, je propose d'instituer, au niveau de chaque région, un guichet unique rassemblant l'ensemble des aides proposées par l'état et les collectivités territoriales du territoire concerné.

Le deuxième axe concerne le soutien aux alternatives à l'usage de la voiture. Si le déploiement des ZFE-m conduit de fait à encourager le renouvellement du parc, cet outil doit être pensé dans le cadre d'une politique plus globale de mobilités des personnes et des marchandises. Le remplacement de l'ensemble des véhicules les plus polluants par des véhicules « propres » n'est pas en soi à rechercher et ne r glera pas, par exemple, la problématique de la congestion.

L'existence d'une offre de solutions alternatives satisfaisantes et régulières devrait, en toute logique, constituer un préalable à la mise en place d'une ZFE-m. C'est pourquoi il apparaît prioritaire de davantage faire coïncider les échéances d'entrée en vigueur des restrictions de circulation des véhicules en ZFE-m avec les perspectives d'accroissement de l'offre de transports collectifs et de mobilités douces.

Dans cette perspective, je vous proposerai une recommandation visant à créer un choc d'offre alternative de transports à l'autosolisme : développement des services express métropolitains, de pôle d'échanges multimodaux, de services de car express, abaissement du taux de TVA à 5,5 % sur les transports collectifs.

Je me permets d'ajouter qu'en matière de transports collectifs, une attention particulière doit être accordée aux territoires périurbains et ruraux, dans lesquels les alternatives aux véhicules individuels sont bien souvent insuffisantes. Or, d'après France urbaine, 50 % des mobilités dans une ZFE-m viennent de l'extérieur de cette zone.

Il s'agira également de « booster » la demande, afin de rendre plus attractifs les modes les moins polluants. Cela pourrait notamment passer par la création d'une aide, qui s'inspirerait d'un dispositif mis en œuvre à Bruxelles, et qui permet, en échange de la mise au rebut d'un véhicule polluant, de bénéficier d'un budget mobilité à dépenser parmi un panier de services de mobilité : transports en commun, vélos, voitures électriques, taxis, etc.

J'en arrive au troisième et dernier axe : assouplir le calendrier de restriction de circulation pour lequel je vous soumettrai deux mesures.

Premièrement, je proposerai de rationaliser les calendriers d'entrée en vigueur des interdictions de circulation qui apparaissent sincèrement irréalistes du fait d'échéances trop rapprochées.

Les difficultés rencontrées dans les 11 ZFE-m instituées par la LOM prouvent que les craintes exprimées par le Sénat lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » se sont concrétisées. Plusieurs agglomérations ont d'ailleurs déjà annoncé des reports de calendrier, quelle que soit leur couleur politique, faute d'un accompagnement suffisant pour les usagers. Les exemples étrangers démontrent que la progressivité du calendrier est la clé de la réussite des ZFE-m et un gage d'acceptabilité essentiel. À titre d'exemple, la ZFE-m de Bruxelles, instituée en 2018, prévoit un calendrier d'entrée en vigueur des interdictions de circulation qui s'étale sur 18 ans, jusqu'en 2036.

S'agissant des agglomérations de plus de 150 000 habitants qui devront mettre en place une ZFE-m d'ici à 2025, le constat est le même : plusieurs agglomérations ont indiqué que le calendrier était « *impossible à tenir* » et qu'il ne tenait pas compte des délais nécessaires au déploiement d'une offre suffisante en modes alternatifs à la voiture individuelle.

Enfin, les professionnels ont besoin de davantage de visibilité concernant les restrictions qui seront appliquées, en particulier pour les poids lourds et engins spéciaux qui ne disposent pas toujours, à ce stade, d'alternatives peu polluantes disponibles sur le marché.

En conséquence, je vous propose de rendre le calendrier actuel plus réaliste à travers trois leviers. Il s'agit d'abord de repousser à 2030 au plus tard l'entrée en vigueur des restrictions de circulation concernant les véhicules classés Crit'air 3 dans les ZFE-m « LOM » dans lesquelles le schéma de restrictions s'applique. Il s'agit ensuite de fixer au 1^{er} janvier 2030, plutôt que 2025, la date butoir pour la création d'une ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, en leur laissant la possibilité de recourir à des solutions alternatives plus efficaces – à travers la mise en place de zones à 30 km/h ou encore par la suppression de feux tricolores - ou d'avancer le calendrier si elles le souhaitent. Il s'agit enfin, dans l'ensemble des ZFE-m rendues obligatoires, d'autoriser la circulation des véhicules lourds classés Crit'air 2 jusqu'en 2030 dans l'ensemble des ZFE-m rendues obligatoires, comme c'est notamment le cas aux Pays-Bas et en Allemagne.

Deuxièmement, et c'est l'objet de la dernière proposition, compte tenu des contraintes qui pèsent sur le renouvellement du parc de véhicules, je vous proposerai une mesure d'accompagnement pragmatique permettant d'individualiser le système de vignettes Crit'air en fonction du degré d'entretien des véhicules.

L'entretien peut en effet avoir une incidence non négligeable sur la quantité de polluants émis par un véhicule et sur sa performance environnementale. Certains de nos voisins, comme l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, sont d'ailleurs en train d'intégrer au contrôle technique un comptage des particules fines émises par les véhicules. La France avait adopté un dispositif similaire visant à renforcer le contrôle des émissions polluantes dans le cadre du contrôle technique dans la loi de transition énergétique en 2015, mais celui-ci est demeuré lettre morte, faute de publication du décret d'application par le Gouvernement.

Je propose donc d'enfin appliquer ce dispositif et d'instituer une dérogation d'accès aux ZFE-m pour les véhicules les mieux entretenus et respectant des seuils d'émissions de polluants atmosphériques qui pourraient être vérifiés lors du contrôle technique habituel. Ce dispositif aurait pour mérite de récompenser les comportements vertueux.

Je forme le vœu que de telles évolutions permettent de réconcilier amélioration de la qualité de l'air et acceptabilité des ZFE-m.

M. Jacques Fernique. – Je remercie Philippe Tabarot pour son travail, pour la qualité des apports de la mission d'information et sur son état d'esprit d'ouverture, permettant de partager collectivement un certain nombre d'auditions et de déplacements, dont celui à l'Eurométropole de Strasbourg.

Au cours de ces auditions, nous avons d'ailleurs pu constater que certains élus écologistes pouvaient faire référence, s'agissant des ZFE-m, à une forme d'« écologie punitive ». Ce n'est pas pour autant représentatif des élus écologistes en responsabilité, et je pense notamment à Bruno Bernard, président de la métropole de Lyon. Nombreux sont ceux qui soutiennent le dispositif des ZFE-m rendu obligatoire par la loi. Ils s'efforcent de le mettre en œuvre avec beaucoup d'exigence pour que les conditions de sa réussite soient améliorées, et elles doivent l'être. C'est d'ailleurs ce que met en avant une partie des propositions du rapport d'information.

La liste des recommandations s'intitule : « Sortir de l'impasse ». À mon sens, l'image de l'impasse ne convient pas tout à fait. Je parlerai plutôt d'une route de montagne difficile pour s'extraire de la purée de pois et pouvoir respirer à l'air libre.

Pourquoi s'engager dans la voie des ZFE-m ? La pollution de l'air tue prématurément entre 42 000 et 97 000 personnes chaque année dans notre pays, selon les études. La France a été condamnée depuis des années pour ses mauvais résultats en la matière. Les conséquences économiques de cette pollution sont importantes : elles ont été estimées par le Sénat il y a quelques années à 98 milliards d'euros. Enfin, cette pollution touche les personnes fragiles : les jeunes enfants, les plus précaires et les plus pauvres.

Certes, il y a un vrai souci d'acceptabilité sociale des ZFE-m du fait de leur impact sur les milieux populaires. Cependant, prolonger la situation actuelle reviendrait d'une certaine façon à se résoudre à une situation sanitaire inacceptable, qui touche surtout les plus précaires.

Dans l'ascension difficile de cette route de montagne, se pose la question de l'altitude et du *timing*.

Pour l'altitude, certains souhaiteraient aller au-delà de la loi en ajoutant les véhicules classés Crit'air 2 à échéance 2028. Lyon a apporté quelques ajustements sur ce point, mais vise tout de même cette échéance. Il en va de même pour l'Eurométropole de Strasbourg, qui a conditionné cet objectif à deux évaluations intermédiaires en 2024 et 2026 pour estimer si cela est nécessaire au regard de la qualité de l'air effective, du déploiement des aides, des évolutions de report modal et de la disponibilité des véhicules.

Je crois que cette question de l'accélération de la « dédieselisation » dans un contexte de fin de ventes des moteurs thermiques neufs en 2035 est posée à raison. Elle se posera dans tous les cas si nous voulons obtenir des effets majeurs qui montreront que ces contraintes produisent des résultats utiles. À défaut, il sera difficile de faire accepter les ZFE-m.

En clair, avec le plan ZFE-m prévu par la loi actuelle – c'est-à-dire les véhicules classés Crit'air 5, 4, 3 – les émissions de dioxyde d'azote pourraient diminuer de 15 %. Si

nous ajoutons à l'horizon 2028 et 2030 les véhicules classés Crit'air 2, ce chiffre sera porté à 70 % – d'où l'intérêt de l'échéance européenne de fin de vente des véhicules thermiques neufs en 2035.

C'est sur la question du *timing* que je suis en désaccord avec le rapporteur, ainsi qu'avec la position de la majorité sénatoriale, et ce depuis la loi « Climat et résilience ». J'ai bien peur que la proposition n° 8 n'occulte les propositions n° 1, 4, 5 et 7, qui sont positives. En effet, la proposition n° 8 conforte les tenants d'un immobilisme. Pour mon agglomération de Strasbourg, nous pourrions ainsi, dans l'esprit de cette recommandation, nous arrêter là où nous en sommes. Nous avons interdits les véhicules classés Crit'air 5 depuis 2022, avec sanctions depuis 2023, ceux classés Crit'air 4 depuis le 1^{er} janvier de cette année, au moins en interdiction pédagogique, avec des sanctions à partir de l'année prochaine. Nous pourrions ainsi nous mettre en *stand-by* pour sept ans en attendant de passer aux véhicules classés Crit'air 3 en 2030. Je crois qu'au regard des impacts sanitaires et sociaux de la pollution de l'air, cette situation serait désastreuse.

Allons-nous réellement trop vite concernant les ZFE-m ? Avant tout, il faut dire que la France est en retard ; c'est son inaction passée qui l'a faite condamner et qui contraste fortement avec d'autres pays, comme l'Italie et les Pays-Bas. Nous aurions pu avoir 20 ans pour mener cette transition. Or, nous sommes contraints aujourd'hui d'aller plus vite et cela explique pourquoi les accompagnements à déployer doivent être à la hauteur.

Ainsi, très concrètement, la proposition n° 3 plaide pour assouplir le régime des sanctions. Or, avant de l'assouplir, il faudrait déjà le créer. La mise à disposition de radars dédiés par l'État devrait intervenir fin 2024, avec plus de quatre ans de retard, et encore, ce n'est toujours pas certain. Dans tous les cas, il faudra les déployer et s'assurer que le produit des amendes revienne aux collectivités mettant en place des ZFE-m.

Concernant la proposition n° 4, qui prévoit des aides pour faciliter l'acquisition de véhicules neufs et peu polluants, j'y suis favorable. Cependant, il faudrait supprimer, pour ceux pour lesquels cela est vraiment nécessaire, l'avance que doivent faire les bénéficiaires.

Passons maintenant à la proposition n° 6 relative à l'instauration d'un guichet unique régional ; je pense que la mise en œuvre de cette proposition sera difficile si elle dépend de l'exécutif politique d'une région totalement défavorable au dispositif. Je crois avoir compris néanmoins que ce dispositif est envisagé sous l'égide du représentant de l'État dans la région.

S'agissant de la proposition n° 9 relative au contrôle technique, il nous paraît contre-productif de confier aux professionnels du contrôle technique la possibilité d'attribuer un passe-droit sur la base d'un certificat d'« Éco-entretien » qui risque d'être assez « fumeux »... Si le contrôle technique doit avoir un rôle à jouer, l'application systématique, à cette occasion, de la vignette Crit'air pourrait être le bon outil.

Vous l'aurez compris, toute la qualité du travail et des contributions de Philippe Tabarot ne m'empêche pas d'être en désaccord avec l'essentiel du message délivré par ses propositions de nature à alimenter, je le crains, ceux qui voudraient plutôt neutraliser une politique volontariste.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je souhaite d'abord remercier Philippe Tabarot pour son travail.

Selon moi, entre le souhait et la réalité, il faut trouver des solutions pragmatiques.

J'aimerais rappeler ces 40 000 décès par an au niveau national, causés par la pollution de l'air. Je vis actuellement dans la métropole de Lyon, dans laquelle plus de 15 000 personnes sont soumises quotidiennement au dioxyde d'azote d'une façon excessive. Nous savons pertinemment qu'un certain nombre d'enfants auront des difficultés de santé dans le temps. Et c'est pour cette raison qu'ont été mises en place les ZFE-m.

Pour ce qui est de la métropole de Lyon, le calendrier de mise en œuvre des ZFE-m était au départ très optimiste. Une partie des membres de la majorité, dont je suis, avait commencé à émettre des réserves concernant le respect d'un tel calendrier, position qui n'était pas partagée par l'ensemble des élus. Il existe en effet, au sein des communes de la métropole de Lyon, des différences de situations sociologiques entre les populations, qui expliquent les clivages entre les élus. Dans la commune de Villeurbanne par exemple, toute une partie de la population est soumise à la pollution et est également dans une situation économique ne lui permettant pas de suivre le mouvement. C'est le cas aussi notamment de la ville de Vénissieux.

Concernant la consultation en ligne réalisée par le Sénat, qui n'est pas un sondage, si je me fonde sur mon terrain, je retrouve les arguments qui expliquent le manque d'acceptabilité des ZFE-m. Je fais référence aux difficultés financières à acquérir un nouveau véhicule, ce qui explique pourquoi certains voulaient étaler le calendrier sur la durée. Une partie de la population travaille au sein de la métropole de Lyon, mais habite en dehors de celle-ci (dans les territoires du Nouveau Rhône et du Nord-Isère par exemple). Or, tous les élus affirment qu'il n'y a pas de transports en commun pour réaliser de tels trajets. Les habitants sont donc là aussi confrontés à des difficultés pour changer de véhicule, ce qui interpelle bien évidemment sur le calendrier. Il est vrai que si nous avons déjà les moyens de faire respecter les voies dédiées au covoiturage, ce serait une avancée.

Cela dit, prévoir d'infliger des amendes et des infractions à des populations qui sont déjà confrontées à des difficultés financières pour changer de véhicule ne permettra pas de les aider à aller vers ce changement ni de favoriser l'acceptabilité des ZFE-m.

La proposition n° 8 me pose problème : est-ce du pragmatisme que de repousser l'entrée en vigueur des restrictions au plus tard à 2030 ? À force de retarder la mise en œuvre, cela pourrait être équivalent à renoncer. Or, il me semble qu'il ne faut pas renoncer. Je m'interroge donc sur cette proposition d'évolution du calendrier.

La proposition n° 1 vise à organiser des campagnes d'information nationale et locales pour sensibiliser les citoyens aux risques sanitaires liés à la pollution atmosphérique et aux principales sources d'émissions. J'avais interpellé le ministre à ce sujet. Effectivement, nous avons renvoyé la communication de la mise en place des ZFE-m aux collectivités territoriales, ce qui est un non-sens. Par exemple, lorsque la métropole de Lyon fait de la communication, elle ne le fait que pour ses 59 communes, et pas au-delà. C'est bien une communication nationale qu'il faut réaliser et qui permettrait de mieux faire comprendre l'objectif d'améliorer la santé de l'ensemble de nos concitoyens. Je partage donc cette proposition forte, qu'il va falloir concrétiser.

J'ajoute également que les métropoles risquent de ne pas avancer de la même façon concernant la mise en œuvre des ZFE-m. Cela ne posera pas de difficultés qu'aux professionnels. Au sein de la métropole de Lyon, certains habitants vont travailler à Marseille.

Ainsi, si les règles à Marseille sont différentes de celles qui existent à Lyon, des problèmes risquent de se poser.

Concernant la proposition n° 9 relative à la vignette « Éco-entretien », serait-il possible de préciser si elle prend en compte, en plus de la vignette Crit'air, le poids de la voiture par exemple ?

J'aimerais souligner les initiatives suisses. Les personnes qui habitent en dehors de Zurich bénéficient d'un accès libre aux transports en commun pour s'y rendre, à partir du moment où elles font du covoiturage et se garent sur des parkings. On propose également aux familles éloignées du centre de Zurich de pouvoir bénéficier d'un taxi deux fois par mois pour s'y rendre.

Il en va de même pour Strasbourg qui prévoit des alternatives pour permettre à certaines familles de s'y rendre, lorsqu'elles n'ont pas encore pu changer de voiture.

Enfin, il y a également des innovations technologiques, notamment en Bourgogne-Franche-Comté. Une entreprise a mis au point un produit pour nettoyer les moteurs. Cela ne réglera pas tous les problèmes, certes, mais l'entretien du moteur avec ce produit permet de réduire considérablement la pollution pour les véhicules de ville.

Mme Marta de Cidrac. – Tout d'abord, je souhaite véritablement saluer et remercier Philippe Tabarot pour tout le travail qu'il a effectué. Je me souviens, à l'occasion de la loi « Climat et résilience », de tous les débats que nous avons pu avoir autour de ce sujet-là.

Comme l'a très bien rappelé le rapporteur, 40 000 personnes décèdent de la pollution de l'air chaque année. Il faut que nous soyons tous très attentifs sur ce sujet.

Mais pour arriver à dépolluer cet air que nous respirons tous, il faut que l'acceptabilité des ZFE-m soit au rendez-vous.

Le rapporteur a évoqué un certain nombre d'exemples en termes de temps et de calendrier de mise en œuvre de ce type de dispositif, notamment Bruxelles. C'est sur des temps longs que nous pouvons envisager une véritable sensibilisation, y compris vis-à-vis des usagers. Les propositions n° 1 et 2 vont tout à fait dans ce sens-là.

Au-delà du calendrier, je souhaiterais souligner un deuxième point, à savoir l'aspect éminemment social qui doit être pris en compte. Aujourd'hui, en France, le véhicule, essentiellement thermique, est un outil pour la plupart de nos concitoyens, notamment dans les zones rurales. Rappelons-nous la crise des gilets jaunes. Cet aspect social renvoie aussi à la question des sanctions, sur laquelle nous devons nous interroger.

Le troisième point que je souhaite évoquer est celui de l'environnement.

Je crois que l'équilibre vers lequel tendent les propositions de Philippe Tabarot, répondent en partie aux trois aspects que je viens de souligner.

Je vais toutefois me permettre d'aller encore plus loin, car si le rapporteur évoque l'échéance de 2030, j'évoquerai celle de 2035 afin de faire le lien avec la fin du moteur thermique, qui a été décidé à cette date au sein de l'Union européenne. Cela signifie donc des voitures plus lourdes et une transformation du parc automobile. En d'autres termes, de

nouvelles problématiques vont apparaître, telles que la pollution issue du freinage des pneumatiques.

Le rapporteur propose un décalage jusqu'en 2030, j'irai même plus loin, en évoquant 2035, pour articuler cela avec la fin du moteur thermique. Je me permets de signaler que nous légiférons aujourd'hui pour interdire de la circulation des véhicules, alors que les mesures de substitution ne sont pas encore mises en place. Aujourd'hui, ce qui peut nous arriver de pire, ce sont deux choses. La première, c'est que nous essayions de mettre en œuvre un texte de loi inapplicable. Nous sommes législateurs donc je vous laisse imaginer la crédibilité de nos actions et de nos missions. La deuxième, c'est que les Français ne souhaitent plus que nous leur parlions d'environnement. Or, dans cette commission nous y sommes tous très sensibles.

M. Hervé Gillé. – J'aimerais tout d'abord exprimer mes regrets de ne pas avoir pu participer aux travaux de Philippe Tabarot en raison de mon investissement dans la mission d'information sur la gestion durable de l'eau en qualité de rapporteur.

Tout d'abord, le déploiement des ZFE-m ne peut s'inscrire qu'à partir du moment où une approche globale, suffisamment structurée, avec l'ensemble des autorités en compétence est définie. Au-delà d'une concertation que nous espérons tous, il va falloir aller plus vite et plus fort et imposer la mise en place de véritables schémas de mobilité, à l'échelle des régions, mais également des schémas de mobilité départementaux, qui seraient plus que souhaitables aujourd'hui. Cela permettrait d'arriver à conjuguer l'ensemble des efforts des autorités de transport et des communautés de communes. Il s'agit bien de créer toutes les conditions de rabattement et d'intermodalité, de telle manière que les mobilités puissent s'exécuter dans les meilleures conditions. C'est à mon sens pratiquement une condition d'entrée si l'on veut avancer dans le bon sens sur les mobilités, et notamment sur l'arrivée dans les métropoles. L'arrivée dans les métropoles doit en effet se faire de manière qualificative, à défaut, nous serons confrontés à de nombreuses difficultés.

Ma deuxième réflexion concerne l'interopérabilité financière et l'intermodalité du titre de transport. Nous voulons déployer des ZFE-m, sans toutefois créer les conditions pour faciliter l'interopérabilité et l'intermodalité des titres de transport, alors qu'il devrait s'agir d'une condition *sine qua non*. Selon moi, il faut vraiment que cette orientation et cette priorité soient clairement indiquées au sein des propositions.

Concernant maintenant les travaux de la mission d'information, je voudrais, en complément de l'intervention de Gilbert-Luc Devinaz, intervenir sur un sujet essentiel aujourd'hui : le *leasing* social. Il me semble que le rapporteur ne va pas assez loin sur cet aspect. Pour un coût inférieur à 100 euros, les usagers pourraient ainsi bénéficier d'un véhicule propre. Cette proposition-là n'est pas clairement évoquée dans les recommandations du rapporteur. Pourtant, c'est une orientation complémentaire qui permettrait d'embarquer d'autres collectivités dans une mutualisation des moyens au regard de ces populations en difficulté.

La proposition n° 7 suggère de définir de nouveaux dispositifs incitatifs au report modal, tels que la TVA à 5,5 % sur les transports collectifs et l'accès à des solutions alternatives de mobilité en cas de mise au rebut d'un véhicule polluant. J'y adhère totalement. Cependant, nous pourrions aller au-delà des transports collectifs et étendre cette proposition aux vélos notamment.

Mme Angèle Prévile. – Je salue le travail du rapporteur, Philippe Tabarot, et le fait d’avoir placé la sensibilisation du public en première proposition.

Je souligne également le fait que les ZFE-m répondent à un problème de santé publique, notamment pour les populations qui vivent aux abords des rocades et des périphériques. J’avais d’ailleurs réalisé un travail relatif au covid-19 et à la pollution de l’air auprès de ces populations les plus précaires. Elles sont les premières concernées par la pollution, car elles habitent près des voies qui sont très empruntées.

J’aimerais également faire une remarque sur la hiérarchie des propositions. La proposition n° 7 qui vise à créer un choc d’offre de transports alternatifs à l’autosolisme, à laquelle je souscris totalement, devrait être placée plus haut. Il nous faut lutter contre l’autosolisme et ainsi détailler davantage les alternatives que sont la marche et le vélo, qui ne polluent absolument pas. Il faudrait également insister davantage sur le manque criant d’infrastructures, de parkings pour les vélos et de voies cyclables.

Par ailleurs, je suis aussi dubitative sur la proposition n° 8 qui préconise d’assouplir le calendrier de restrictions de circulation s’appliquant aux ZFE-m obligatoires pour le rendre plus réaliste. Je souscris à ce qui a été dit par mes collègues sur les voitures thermiques, le poids, la puissance et les vignettes Crit’air.

Enfin, je salue le fait que le rapporteur ait mentionné la problématique de la pollution liée à l’abrasion des pneus. J’avais pu travailler sur ce sujet dans le cadre de mon rapport sur la pollution plastique : un pneu perd deux kilos au cours de sa durée d’utilisation. Or, cette pollution n’est pas du tout prise en compte à ce jour.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Je suis heureux d’entendre le *satisfecit* de Jacques Fernique sur sept des neuf recommandations et j’entends les réserves émises sur les propositions n° 8 et 9.

La proposition n° 8 répond à un principe de réalité. À titre d’illustration, dans quelques années, plusieurs territoires seront en dépassement des normes de qualité de l’air, notamment Paris, Lyon et Marseille et devront donc appliquer le schéma de restriction de circulation des véhicules classés Crit’air 3 d’ici 2025. Or, il est difficile de croire que les personnes qui ont une vignette Crit’air 3, 52 % des habitants du 3^e arrondissement de Marseille, le quartier le plus pauvre de France, seront en capacité de changer de véhicule dans moins d’un an et demi. En revanche, les territoires qui ne sont pas touchés par les dépassements et dans lesquels l’acceptabilité de la population est au rendez-vous pourront évidemment continuer à avancer à leur rythme.

Il ne s’agit donc pas d’une obligation pour les agglomérations qui souhaitent accélérer la mise en place de leur ZFE-m. En revanche, pour celles qui ont des obligations fixées par la loi en matière de restrictions de circulation, je ne suis pas certain qu’elles seront en capacité de tenir le calendrier prévu. D’ailleurs, on constate que la plupart des agglomérations qui ont souhaité anticiper ces échéances sont revenues en arrière.

La proposition n° 9 permet aux personnes qui entretiennent correctement leur véhicule d’obtenir une dérogation afin d’accéder à certaines ZFE-m. Cette proposition peut constituer une solution de repli à la proposition n° 8 si, le cas échéant, elle n’était pas retenue, afin d’atténuer les difficultés pour la population. Il me semble juste pour les personnes qui

font des efforts sur l'entretien de leur véhicule qu'elles bénéficient de cette dérogation, dans la mesure où elles ne polluent pas plus que certaines voitures classées Crit'air 1 mal entretenues.

Pour répondre également à Gilbert-Luc Devinaz, ma proposition n° 8 s'inscrit dans un principe de réalité, qui est encore plus fort à Lyon. En effet, il existe un conflit très aigu entre la métropole de Lyon et l'État, qui sont en désaccord et se rejettent la responsabilité sur plusieurs points, dont celui du contrôle du respect des restrictions.

Pour ce qui concerne la coordination, l'échelon régional m'a en effet semblé être le plus pertinent. Nous sommes tous ici des décentralisateurs, en tant qu'élus de l'assemblée des territoires, et nous souhaitons que les territoires puissent chacun s'organiser. Cependant, avec la mise en place de quarante-trois ZFE-m dans les prochaines années, il sera nécessaire de disposer d'un référentiel commun afin de garantir un minimum de cohérence. L'idée n'est pas d'enlever du pouvoir aux territoires. Ce sont bien les présidents des métropoles et non les préfets de région qui sont les mieux placés pour définir le rythme de mise en œuvre des ZFE-m.

Pour répondre à Marta de Cidrac, je pense qu'il est capital de délivrer un message de pragmatisme et de permettre aux territoires qui souhaitent aller plus vite dans la mise en œuvre des ZFE-m de le faire. Cependant, les territoires qui se trouveront en difficulté au 1^{er} janvier 2025 doivent, à mon sens, pouvoir disposer d'un temps supplémentaire pour organiser cette mise en œuvre.

J'en viens au point soulevé par Hervé Gillé. Je suis également convaincu du caractère essentiel des schémas de mobilité. Tout passe par l'interopérabilité, les pôles d'échanges multimodaux et les transports en commun. C'est d'ailleurs pour cette raison que je propose un « choc d'offre » de transports alternatifs à la voiture. Je propose aussi d'instituer la TVA à 5,5 % sur les transports collectifs. L'objectif de ces mesures est de donner de l'oxygène aux autorités organisatrices des mobilités pour qu'elles puissent amplifier l'offre de transport en commun, notamment dans les zones qui en sont les moins bien dotées.

Je n'ai pas parlé du *leasing* social, tout simplement parce que je considère que le Gouvernement – d'après ses annonces – est en train de le mettre en place. Mais il est vrai que nous avons des difficultés à obtenir des informations précises sur sa mise en œuvre effective. Je me permettrai donc d'interroger le ministre sur ce sujet tout à l'heure, lors des questions au Gouvernement.

S'agissant du point soulevé par Angèle Prévaille, l'information du public est en effet cruciale. La santé publique est de la responsabilité de l'État. Lorsque l'État souhaite informer, il sait le faire. Je pense notamment aux campagnes de sensibilisation à la télévision. Si l'État réalise un spot publicitaire qui interpelle sur l'état de santé d'un enfant, habitant au bord d'une rocade, qui étouffe à sa fenêtre à cause d'une crise d'asthme, la population sera sensibilisée. Il faut rappeler les chiffres : le transport routier est le troisième ou le quatrième émetteur de particules fines au niveau national, selon les particules prises en compte. En revanche, il est le principal émetteur de dioxyde d'azote, à hauteur de 54 %, qui représente 7 000 décès par an. On constate une amélioration de la qualité de l'air depuis 20 ans, même s'il reste du chemin à faire.

J'aimerais ajouter que le rapport d'information que je vous présente est empreint de justice sociale. Nous proposons de recentrer les aides sur les ménages les plus modestes, pratiquement à moyens constants. Ce rapport propose aussi de renforcer la lisibilité du

système d'aides à l'acquisition : 50 % des personnes qui auraient droit à une aide ne la demandent pas, tant elles sont perdues dans notre système administratif. Le prêt à taux zéro est également une mesure sociale, pour laquelle nous nous sommes battus au moment de l'examen de la loi « Climat et résilience ». Enfin, la TVA à 5,5 % et l'individualisation du système de vignettes Crit'air pour les personnes entretenant correctement leur véhicule sont aussi deux mesures qui bénéficieront directement aux ménages modestes. Les ZFE-m manquent aujourd'hui d'acceptabilité sociale, non pas parce que les usagers ne veulent pas suivre le mouvement, mais parce qu'ils ne le peuvent pas. Il faut répondre à ces difficultés.

M. Ronan Dantec. – Nous sommes en train de rater une occasion : 2030 est une date trop lointaine pour permettre d'impulser une stratégie de changement du parc automobile. Autrement dit, nous allons conserver le modèle actuel pendant encore plusieurs années. C'est la noblesse de l'action politique que de parvenir à trouver un compromis entre des injonctions contradictoires. Mais repousser le calendrier à 2030 implique que plusieurs milliers de personnes supplémentaires mourront du fait de la pollution de l'air liée au transport routier dans les villes.

En donnant ainsi plus de pouvoir aux maires et aux présidents d'intercommunalités pour décaler jusqu'en 2030 la mise en place des ZFE-m, le risque existe d'une apparition systématique de contentieux pénal pour mise en danger de la vie d'autrui en cas, par exemple, d'épidémie de bronchiolites. Certes, si l'on ne modifie pas le calendrier et que l'on privilégie la rapidité, cela pourrait amener une contestation sociale liée aux difficultés à changer de véhicule., mais il ne faut pas négliger ce risque de contentieux pénal en cas de choix inverse.

J'entends que 2025 est une date trop précoce. Un décalage d'un an ou un an et demi pourrait être envisagé afin de trouver un compromis.

Par ailleurs, il me semble que l'on rate une occasion économique. Aujourd'hui, la France – et notamment Renault – est bien positionnée sur les véhicules électriques. Les ZFE-m bénéficient à Renault, qui peut ainsi garder son avance, d'autant plus que l'industrie automobile allemande renâcle sur la sortie du véhicule thermique en 2035. Il y a donc un enjeu industriel dans la mise en œuvre des ZFE-m : soutenir l'avance de l'industrie française.

En revanche, 2030 serait un signal négatif par rapport à cet effort déployé par l'industrie française. Ce n'est pas une recommandation source de cohérence d'ensemble.

Enfin, l'État annonce des dispositifs d'aide pour les ménages les plus modestes, que l'on attend encore. Je rejoins le rapporteur : c'est sur ce point que doit porter l'effort. La difficulté des ménages les plus modestes à changer de véhicule sert de paravent à ceux qui repoussent le changement de leur véhicule, alors qu'ils en auraient les moyens. Le souci porté aux ménages modestes est d'ailleurs moins prononcé sur d'autres sujets comme le prix du stationnement en centre-ville qui aboutit à les en exclure *de facto*.

M. Rémy Pointereau. – Il faut être attentif à ne pas réveiller une nouvelle crise des gilets jaunes. À la veille de l'interdiction des moteurs thermiques en 2035, alors que les exigences d'isolation des logements ont été renforcées et que nous demandons aux propriétaires de changer leurs chaudières à gaz et à fioul, de nouvelles règles pourraient empêcher certains de nos concitoyens de circuler. Cela pose un problème d'acceptabilité sociale.

Comme le disait François Mitterrand, « il faut laisser du temps au temps ». Je suis agacé par une forme de culpabilisation permanente sur le prétendu retard de la France sur de nombreux sujets comme la qualité de l'eau et de l'air. N'oublions pas que l'Allemagne a encore des centrales à charbon. Par rapport aux autres pays, je dirais plutôt que nous sommes toujours en avance, car nous faisons en permanence de la sur-transposition.

Dans le cadre actuel, la mise en place des ZFE-m impliquerait de mettre fin à la circulation de 13 millions de véhicules en moins de deux ans alors qu'il y a une pénurie de véhicules neufs et que le marché de l'occasion explose. Il faut être réaliste et cesser de se mentir et de faire des effets d'annonce intenable.

En revanche, il est essentiel de mieux communiquer et de mener une campagne nationale de sensibilisation sur les problèmes liés à la qualité de l'air, notamment dans les vallées de montagne.

Le rapport d'information que nous présente Philippe Tabarot est le fruit d'un travail de consensus et de sagesse, dont j'approuve totalement les propositions.

M. Gérard Lahellec. – L'exercice qu'a mené Philippe Tabarot n'est pas simple. C'est un travail de synthèse, de mise en perspective, et de gestion des contradictions. Je suis pleinement d'accord avec l'attention portée aux enjeux sociaux dans le rapport. Je suis hostile à faire payer les plus pauvres, et quand les riches peuvent donner un peu, ce n'est que justice.

Je l'affirme tant pour des raisons pratiques de concrétisation et de faisabilité que pour des raisons politiques. Si demain, on envisage de créer encore des difficultés pour les plus pauvres, il y a un risque de réapparition d'un phénomène « gilets jaunes » avec une ampleur dix fois plus élevée. Nul ne peut dire où cela pourrait s'arrêter.

Il m'arrive souvent de dire qu'il ne faut pas confondre territoire et terrier. Le terrier c'est le repli sur soi ; le territoire c'est une approche commune. Or, nous sommes confrontés à un enjeu universel : il ne faut laisser personne sur le bord de la route, tout en tenant compte du réel et de la concrétisation du projet. De ce point de vue, les incitations sont plus efficaces que les sanctions. Je viens d'un territoire, la Bretagne, qui est une péninsule. Pour la parcourir, les routes sont la seule solution pour la desserte fine du territoire, même si l'on peut envisager quelques alternatives. Il faut tenir compte des mobilités dont ont besoin nos territoires ruraux, qui sont très complexes à mettre en œuvre. C'est par exemple le cas de la mise en œuvre des politiques de transport à la demande.

Le rapport d'information qui vous est présenté gagnerait, sans doute, à être plus clair sur le fait que le décalage de la mise en place des ZFE-m en 2030 n'est pas un renoncement. Mais il faut que nous ayons collectivement le souci d'une chose : rendre la loi applicable.

M. Jean-Michel Houllégatte. – La DATAR disait que le territoire ne doit pas être un terrier, mais un terreau sur lequel les initiatives doivent fleurir. Il y a aujourd'hui un consensus sur le fait que la pollution et la contamination de l'air sont un problème de santé publique.

L'Union européenne s'intéresse à cette question, particulièrement à travers la future norme « Euro 7 », sur laquelle la commission des affaires européennes dont je suis membre a récemment travaillé. Cette nouvelle norme permettra de prendre notamment en

compte les particules abrasives liées aux pneus et au freinage. En revanche, nous avons été bien plus réservés concernant l'abaissement proposé par l'Union européenne pour les plafonds d'émission d'oxydes d'azote et de dioxyde de carbone. Il est en effet inutile de mettre en place une nouvelle norme plus restrictive qui coûterait 2 000 € à 2 500 € à l'achat des véhicules neufs, alors que la fin de leur commercialisation est prévue pour 2035. Toutefois, nous avons accueilli favorablement la prise en compte des particules fines abrasives. Cette mise en conformité induirait un surcoût à l'achat de l'ordre de 50 € à 200 €, selon les constructeurs.

Les ZFE-m sont une nécessité au regard des impacts sanitaires, néanmoins un double constat peut être dressé.

Premièrement, c'est une véritable cacophonie. Dans des conurbations comme celle de Dunkerque-Béthune-Lille-Valencienne-Douais-Lens, il y a un risque de différences de traitement si bien que les automobilistes peuvent ne plus s'y retrouver. C'est la même chose pour les conurbations comme celle d'Annemasse, Chambéry et Grenoble. Le « laissez faire, laissez passer » a été un des arguments des libéraux du XVIII^e siècle. Ne créons pas de nouvelles barrières. S'il y a des restrictions à faire, il faut donc qu'elles soient harmonisées.

Deuxièmement, comme cela a été abondamment rappelé, il y a des effets de bords : les risques de fracture sociale et de fracture territoriale, qui sont inséparables.

Il est vrai que la date de 2030 peut être discutée. Il faudrait conditionner le report de calendrier à l'élaboration d'une stratégie, car entre 2023 et 2030, il y a les élections municipales de 2026. Je ne veux pas déresponsabiliser les équipes en place, mais celles-ci pourraient penser que l'échéance de 2030 ne les concerne plus, puisque leur mandat prendra fin en 2026. Si l'on fait une proposition de report, il faut que cela soit conditionné à un plan d'action. Sinon en 2029, on pourra solliciter un nouveau report en arguant alors qu'en 2035, la fin de la mise sur le marché de véhicules thermiques neufs résoudra les problèmes.

En octobre 2022, une mission flash sur les mesures d'accompagnement de la création de zones à faibles émissions mobilité a été menée par deux députés, Gérard Leseul et Bruno Millienne. Une mesure m'avait semblé assez intéressante à propos des primo-accédants. Dans la continuité des débats actuels sur l'abaissement de l'âge minimal pour passer le permis de conduire à 17 ans, nous pourrions accompagner les jeunes alternants en ZRR pour qu'ils puissent avoir un permis bonifié, car ils rencontrent des freins très forts à leur mobilité.

M. Rémy Pointereau. – Il me semble que cela soulèverait un problème de constitutionnalité.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je souhaite enfin évoquer les véhicules utilitaires légers, dont on parle moins. Ils sont fortement utilisés sur le plan logistique, afin de décarboner le dernier kilomètre. En revanche, pour les artisans, l'écart de coût entre un véhicule utilitaire léger électrique et son équivalent diesel demeure un obstacle à l'acquisition.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Concernant ce dernier point, il y a 6 millions de véhicules utilitaires légers en France. Je veux que le bonus écologique concernant les véhicules d'occasion leur bénéficie davantage et favoriser le *retrofit*, bien plus simple pour ces véhicules que pour d'autres segments de flotte, ainsi que le suramortissement pour ce qui concerne le transport de marchandises. Nous avons entendu les députés

rapporteurs Leseul et Millienne, dont je salue l'excellent travail. Cependant, l'objet du rapport que je vous présente n'était pas de reprendre leurs propositions, très pertinentes au demeurant, mais d'en identifier de nouvelles. Il y a des aspects sur lesquels j'estime qu'ils ne sont pas allés suffisamment loin.

Plus largement, pourquoi avoir fait le choix de 2030 comme date butoir pour la mise en place des ZFE-m issues de la loi « Climat et résilience » ? Si les agglomérations concernées souhaitent les mettre en œuvre avant cette date et qu'elles ont les moyens et les pouvoirs de police de le faire, rien ne les empêche de le faire. Elles peuvent également mettre en place des zones de circulation limitée 30 km/h et des aménagements urbains afin qu'il y ait moins de véhicules dans leurs centres-villes. Cette nouvelle date butoir n'est pas un frein à la mise en place de ces ZFE-m. Elle est pensée pour celles qui sont plus en difficulté afin de leur donner un peu plus de temps et ne pas faire les mêmes erreurs, notamment concernant l'information et les aides pour le public, qui ont été faites pour les ZFE-m précédentes, celles issues de la loi d'orientation des mobilités (LOM).

J'espère que dans 5 ans, les ambitieux projets du Gouvernement sur les réseaux express métropolitains dans les territoires, que ce soient les cars express ou les transports en commun en site propre (TCSP), seront beaucoup plus aboutis. Je m'attends aussi, à ce que l'interopérabilité fonctionne beaucoup mieux et que l'on ait des parkings relais à l'extérieur de chaque agglomération.

Je suis membre du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France). À chaque réunion, des financements considérables sont votés sur ces projets. Il est plus cohérent d'articuler la mise en œuvre de ces restrictions avec la montée en puissance des transports en commun, dont l'offre est encore limitée aujourd'hui. Voilà les raisons du choix de 2030 comme date butoir : synchroniser le schéma de restrictions de circulation avec le temps nécessaire au développement de l'offre de transports en commun.

S'agissant des observations formulées par Gérard Lahellec, je m'inscris tout à fait dans cet esprit d'inciter plutôt que de punir. En outre, ce choix de 2030 est tout le contraire d'un renoncement. Il y a d'autres partis politiques, non représentés ici, qui veulent mettre fin aux ZFE-m de l'extrême gauche à l'extrême droite de l'échiquier politique. Ce n'est pas notre cas. Je préconise d'adapter les ZFE-m à la situation que vivent nos concitoyens et les élus sur les territoires.

Concernant les remarques de Ronan Dantec, le calendrier des industriels de l'automobile est orienté vers la date de 2035 et la fin de la mise sur le marché des véhicules thermiques. Le report de calendrier sur la mise en œuvre des ZFE-m ne va rien changer à leurs plans stratégiques.

J'aurais aimé vous entendre à propos du cas de certaines municipalités et métropoles qui reviennent en arrière, par exemple à Rouen, en expliquant qu'une mise en œuvre trop rapide n'est pas possible. À Lyon, de même, sans aide supplémentaire de l'État, un retour en arrière est envisagé, notamment sur la fin du diesel en 2028. J'ai rencontré la présidente de l'Eurométropole de Strasbourg. Je doute fortement que ce calendrier soit maintenu, en particulier, là encore, sur la fin du diesel en 2028. *In fine*, je pense que ces agglomérations viendront d'elles-mêmes au calendrier que je vous propose aujourd'hui.

On peut, sinon, se mentir collectivement et affirmer qu'il n'y aura plus de pollution de l'air au 1^{er} janvier 2025 avec l'application des ZFE-m. Or, les ZFE-m sans contrôle ne peuvent pas monter en puissance. Or, ces contrôles sont difficiles à mettre en place, car dans tous les territoires, l'État et les élus s'opposent sur ce sujet et se rejettent la responsabilité. Les métropoles considèrent que l'État doit prendre en charge cet enjeu de santé publique et la lecture automatisée des plaques et l'État déclare que les métropoles ne veulent pas procéder à ces contrôles à cause des échéances électorales en 2026. Ce n'est pas notre rôle de trancher ce débat. Quoi qu'il en soit, la situation ne sera pas réglée au 1^{er} janvier 2025. Loin d'être incantatoire, le rapport d'information que je vous soumetts se veut le plus pragmatique et le plus lucide possible. Il répond aux situations que j'ai constatées.

Enfin, s'agissant des risques contentieux auxquels s'exposeraient les élus locaux : il y a en effet des procédures contentieuses, souvent initiées par des associations de défense de l'environnement comme les Amis de la Terre. Les astreintes que l'État a dû payer ont ensuite été versées aux associations environnementales pour mener des actions de sensibilisation. Je considère que l'action politique ne peut être simplement guidée par le risque pénal, ce serait là une triste situation. Ce sujet est d'importance, il avait d'ailleurs été abordé à propos de la vaccination dans le cadre de la crise sanitaire à l'encontre du Premier ministre d'alors. Cependant, je ne peux me résoudre à ce que toute notre action politique soit dictée par la préoccupation pénale, sans quoi les magistrats pourraient prendre les décisions à la place des élus.

M. Rémy Pointereau. – Quelle est la situation à l'heure actuelle dans les autres pays d'Europe ayant mis en place des ZFE-m ? La France est-elle réellement en retard par rapport à ses voisins, comme on l'entend parfois ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Nous ne sommes pas en retard, mais nous avons commencé plus tard que les autres si bien que la temporalité de mise en œuvre du schéma de restrictions de circulation est beaucoup plus courte en France que chez nos voisins. Les autres pays ont commencé entre trois et quatre ans avant nous. La fin du diesel est évoquée pour 2028, notamment à Lyon et Strasbourg. Je pense toutefois que cela n'aura finalement pas lieu, alors que l'Allemagne et les Pays-Bas ne le feront pas avant 2030. Nous avons mis en place ces mesures de manière anticipée par rapport à nos voisins européens, mais, *in fine*, nous ne pourrions pas respecter ce calendrier. Tous les pays, toutefois, sont tenus par la fin des moteurs thermiques en 2035. C'est ce qui fixera le calendrier pour tout le monde. Nous ne sommes pas mieux placés que les autres pays européens, mais pas non plus beaucoup plus mal placés. Toutefois, vous avez raison sur ce point, le fait d'avoir commencé un peu plus tard amène un calendrier un peu plus resserré.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – « Donner du temps au temps », c'est nécessaire, mais pas pour la population exposée à la pollution.

Par ailleurs, il m'aurait semblé plus logique de déplacer la proposition n° 8 après la proposition n° 9. Nous écouterons avec attention la réponse du ministre cet après-midi sur les enjeux sociaux, lors des questions au Gouvernement. Sur la proposition n° 8, j'aurais préféré que l'on choisisse la date de 2028 avec des dérogations possibles jusqu'en 2030. Il faut se placer entre l'idéal et le pragmatisme. Mon groupe aurait pu privilégier une abstention positive, mais je pense que l'on votera favorablement, avec regrets.

La commission adopte le rapport d'information ainsi que ses recommandations et en autorise la publication.

M. Jean-François Longeot, président. – Sur ce sujet, nous avons à concilier des impératifs complètement opposés. Je salue le remarquable travail de Philippe Tabarot, qui a été fait dans un délai relativement court. C’est un sujet qui lui tient à cœur – comme à tous les membres de notre commission – sur un sujet complexe.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Merci, Monsieur le Président, pour votre confiance. Je tiens également à remercier Didier Mandelli, pour son soutien, ainsi que tous les commissaires.

La réunion est close à 12 heures.

Mardi 20 juin 2023

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

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Projet de loi relatif à l’industrie verte – Examen des amendements aux articles délégués

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons aujourd’hui les amendements de séance sur le projet de loi relatif à l’industrie verte, pour les articles qui nous ont été délégués au fond.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

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

Article additionnel avant Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LAHELLEC	374	Recensement des éventuelles installations terminales embranchées	Article 45
M. LAHELLEC	370	Obligation d’étude des embranchements ferroviaires potentiels	Article 45
Article additionnel après Article 1^{er}			
M. BUIS	22	Ouverture du label bas carbone	Article 45
Article additionnel avant Article 2			
M. GAY	268	Ajout de la planification territoriale des implantations aux engagements de l’objectif de développement durable	Défavorable
Article 2			
M. FERNIQUE	64	Suppression de l’article	Défavorable
Mme PRÉVILLE	112	Suppression de l’article	Défavorable

Mme VARAILLAS	240	Suppression de l'article	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	139 rect.	Suppression de la procédure de consultation du public	Défavorable
M. MARSEILLE	197 rect. <i>ter</i>	Prorogation de la phase d'examen et de consultation en cas de modification substantielle	Demande de retrait
M. FERNIQUE	63	Rétablissement du droit à la suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur	Défavorable
Mme PRÉVILLE	78 rect. <i>bis</i>	Rétablissement du droit à la suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	138 rect.	Modification de la dénomination de la phase d'examen et de consultation	Défavorable
M. SAUTAREL	57 rect.	Clarification de la parallélisation des phases d'examen et de consultation	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	122 rect.	Clarification de la parallélisation des phases d'examen et de consultation	Défavorable
Mme PRÉVILLE	74 rect. <i>bis</i>	Obligation de formation spécifique des commissaires enquêteurs	Défavorable
Mme PRÉVILLE	75 rect. <i>bis</i>	Obligation pour le commissaire enquêteur de déclarer d'éventuelles incompatibilités	Défavorable
M. SAUTAREL	56 rect.	Fixation d'une durée maximale pour la phase d'examen et de consultation et la délivrance de l'avis de l'autorité environnementale	Défavorable
M. CANÉVET	108 rect. <i>quater</i>	Fixation d'une durée maximale pour la phase d'examen et de consultation et la délivrance de l'avis de l'autorité environnementale	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	123 rect.	Fixation d'une durée maximale pour la phase d'examen et de consultation et la délivrance de l'avis de l'autorité environnementale	Défavorable
M. LEVI	100 rect. <i>bis</i>	Fixation d'une durée maximale pour la phase d'examen et de consultation et la délivrance de l'avis de l'autorité environnementale	Défavorable
M. GILLÉ	76 rect. <i>bis</i>	Possibilité de remettre des observations et propositions dans les maisons de services au public	Défavorable
Mme PRÉVILLE	77 rect. <i>bis</i>	Expression par le commissaire enquêteur de son avis sur le projet	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	46 rect.	Absence de prorogation des délais contentieux par l'exercice d'un recours administratif	Demande de retrait
Mme MICOULEAU	170	Absence de prorogation des délais contentieux par l'exercice d'un recours administratif	Demande de retrait
M. MARSEILLE	199 rect. <i>ter</i>	Absence de prorogation des délais contentieux par l'exercice d'un recours administratif	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	355 rect.	Dommages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation environnementale	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	47 rect.	Dommages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation environnementale	Demande de retrait
M. SAUTAREL	58	Dommages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation environnementale	Demande de retrait

Mme Nathalie DELATTRE	124 rect.	Domages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation environnementale	Demande de retrait
Mme MICOULEAU	169 rect.	Domages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation environnementale	Demande de retrait
M. MARSEILLE	198 rect. ter	Domages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation environnementale	Demande de retrait
Mme CUKIERMAN	242	Limitation du champ d'application de la modernisation de la procédure de consultation aux friches	Défavorable
Mme CUKIERMAN	241	Limitation du champ d'application de la modernisation de la procédure de consultation aux friches	Défavorable
Article 2 bis			
Le Gouvernement	305	Début du délai d'instruction de douze mois pour les projets d'énergies renouvelables et dérogation à ce délai	Défavorable
Le Gouvernement	306	Suppression de la durée maximale d'instruction pour le <i>repowering</i>	Défavorable
M. GENET	202	Corrections rédactionnelles et harmonisation de la terminologie employée pour désigner le <i>repowering</i>	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	220 rect.	Définition de la notion de renouvellement de projets d'installations d'énergies renouvelables	Défavorable
Article additionnel après Article 2 bis			
Mme PAOLI-GAGIN	357 rect.	Procédure préalable d'admission pour les recours dirigés contre les autorisations et déclarations préalables	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	356 rect.	Compétence des tribunaux administratifs en premier et dernier ressort pour les recours dirigés contre les autorisations et déclarations préalables environnementales et d'urbanisme	Défavorable
Article 3			
M. FERNIQUE	65	Suppression de l'article	Défavorable
Mme VARAILLAS	243	Suppression de l'article	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	36 rect.	Exclusion des projets industriels du champ des projets soumis à l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable	Défavorable
Le Gouvernement	307	Dispense de concertation préalable	Défavorable
Mme PRÉVILLE	79 rect. bis	Réduction du délai de dispense de débat public ou de concertation préalable à cinq ans	Défavorable
M. GENET	203	Clarification du champ de la substitution du débat public par une concertation préalable	Favorable
Mme PRÉVILLE	80 rect. bis	Suppression de l'obligation de motivation de la décision de la CNDP d'organiser un débat ou une concertation préalable pour un projet dispensé	Défavorable
Mme PRÉVILLE	81 rect. bis	Rétablissement du délai de 5 ans de dispense de débat public ou de concertation préalable lorsqu'un projet a fait l'objet d'un débat public lors de l'élaboration d'un plan ou d'un programme	Défavorable
M. FERNIQUE	102	Rétablissement du délai de 5 ans de dispense de débat public ou de concertation préalable lorsqu'un projet a fait l'objet d'un débat public lors de	Défavorable

		l'élaboration d'un plan ou d'un programme	
Article additionnel après Article 3			
Mme PAOLI-GAGIN	48 rect. <i>bis</i>	Accélération des délais de réponse de l'administration pour les modifications ou extensions de travaux	Défavorable
Mme MICOULEAU	174	Accélération des délais de réponse de l'administration pour les modifications ou extensions de travaux	Défavorable
M. MENONVILLE	187 rect. <i>bis</i>	Accélération des délais de réponse de l'administration pour les modifications ou extensions de travaux	Défavorable
Mme CUKIERMAN	253	Accélération des délais de réponse de l'administration pour les modifications ou extensions de travaux	Défavorable
Mme MICOULEAU	171 rect.	Obligation de stabilité normative du code de l'environnement	Défavorable
Mme CUKIERMAN	252 rect.	Obligation de stabilité normative du code de l'environnement	Défavorable
M. CABANEL	394 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur la possibilité de définir un garant dans le débat public	Défavorable
Article additionnel avant Article 4 A			
M. DEVINAZ	339 rect. <i>bis</i>	Document de planification définissant les filières stratégiques	Défavorable
M. GILLÉ	85 rect. <i>ter</i>	Demande de rapport sur l'économie circulaire	Demande de retrait
Mme MICOULEAU	179 rect.	Demande de rapport sur l'économie circulaire	Demande de retrait
Mme VARAILLAS	248 rect.	Demande de rapport sur l'économie circulaire	Demande de retrait
M. CHASSEING	333 rect.	Demande de rapport sur l'économie circulaire	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	371 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur l'économie circulaire	Demande de retrait
M. CARDON	385 rect.	Demande de rapport sur les mesures prises pour inciter les industriels à un changement de modèle de production	Demande de retrait
Article 4 A			
Le Gouvernement	316	Suppression de l'article relatif aux projets d'industrie circulaire	Défavorable
Article additionnel après Article 4 A			
M. CARDON	382	Coordination entre les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme	Défavorable
M. DEVINAZ	341	Rapport sur l'élargissement des aides publiques à l'achat aux produits issus du réemploi, du reconditionnement et de la réparation	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Article 4			
M. GREMILLET	380	Suppression de la disposition relative à l'application du statut de sous-produit aux résidus de production produits par une plateforme industrielle	Défavorable
Le Gouvernement	315	Modification de la disposition tendant à reconnaître le statut de sous-produit aux résidus de production	Défavorable
M. GOLD	95 rect. <i>bis</i>	Reconnaissance automatique par la France de la sortie de statut de déchet dans un autre pays de l'Union européenne	Défavorable
M. PELLEVAT	201	Classement du traitement supplémentaire au titre des rubriques IPCE « traitement de déchets »	Irrecevable art. 41 (domaine de la loi)
Mme Marie MERCIER	133 rect. <i>ter</i>	Reconnaissance automatique par la France de la sortie de statut de déchet dans un autre pays de l'Union européenne	Défavorable
M. PELLEVAT	200	Définition de la notion d'installations de production	Irrecevable art. 41 (domaine de la loi)
Mme PAOLI-GAGIN	120 rect.	Application des dispositions de l'article L. 541-3 du code de l'environnement aux produits usagés	Défavorable
M. FERNIQUE	346	Gestion en priorité des objets par les acteurs industriels du réemploi	Défavorable
M. GREMILLET	379 rect. <i>bis</i>	Non-application du statut de déchet aux résidus de production utilisés dans un processus de production, quand ces résidus de production sont similaires à des substances ou matériaux qui auraient été produits sans avoir recours à des déchets	Défavorable
M. CHEVROLLIER	72 rect.	Obligation de déclaration à l'autorité administrative des informations relatives aux déchets non dangereux	Avis du Gouvernement
M. LONGEOT	228 rect. <i>ter</i>	Obligation de déclaration à l'autorité administrative des informations relatives aux déchets non dangereux	Avis du Gouvernement
Mme PRÉVILLE	86 rect. <i>bis</i>	Exportation de produits textiles d'habillement contenant des fibres plastiques devenant des déchets dans le pays destinataire assimilée à un transfert illicite de déchets	Défavorable
Mme PRÉVILLE	82 rect. <i>bis</i>	Suppression de la disposition prévoyant que le ministre chargé de l'environnement dispose d'un délai de trois ans après le constat d'un transfert illicite de déchets pour pouvoir infliger une amende	Défavorable
M. FERNIQUE	193	Suppression de la disposition prévoyant que le ministre chargé de l'environnement dispose d'un délai de trois ans après le constat d'un transfert illicite de déchets pour pouvoir infliger une amende.	Défavorable
Mme VARAILLAS	249	Suppression de la disposition prévoyant que le ministre chargé de l'environnement dispose d'un délai de trois ans après le constat d'un transfert illicite de déchets pour pouvoir infliger une amende	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	118	Modalités de reprise des pneumatiques	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme PRÉVILLE	84 rect. <i>bis</i>	Montant de l'amende pouvant être infligée "au moins égal" à cinq fois le coût du traitement des déchets concernés par le transfert illicite	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	119	Modalités de reprise des pneumatiques	Irrecevable art. 45,

			al. 1 C (cavalier)
Mme PRÉVILLE	83 rect. <i>bis</i>	Plafonnement du montant maximal de l'amende pouvant être infligée en cas de constat d'un transfert illicite de déchets, à hauteur de dix fois le coût de traitement des déchets concernés	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	116	Visibilité de l'écocontribution au titre de la REP bâtiment	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article additionnel après Article 4			
Mme BONNEFOY	88 rect. <i>bis</i>	Modalités de reprise des pneumatiques	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme HAVET	183 rect.	Définition de l'économie de la fonctionnalité	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme PAOLI-GAGIN	49 rect.	Mise sur le marché de catégories de produits et matériaux subordonnée au respect d'un taux minimal d'incorporation de matière recyclée dans ces produits et matériaux	Défavorable
Mme VARAILLAS	246	Consigne pour réemploi sur les emballages en verre	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme BONNEFOY	87 rect. <i>bis</i>	Interdiction de la destruction en France ou de l'exportation à des fins de destruction à l'étranger des produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux particuliers ayant été retournés par les clients à un distributeur ou une plate-forme en ligne	Défavorable
Mme MICOULEAU	180 rect.	Sanction du tri 7 flux.	Défavorable
Mme HAVET	191 rect.	Sanction du tri 7 flux.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	258	Sanction du tri 7 flux.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	259	Attestation annuelle de collecte et de valorisation des déchets concernés par le tri 7 flux mise en ligne sur une plateforme dédiée	Défavorable
Article 7			
M. GAY	279	Suppression de l'article 7	Défavorable
M. BUIS	291	Renommer les sites créés par le projet de loi "sites de compensation, de restauration et de renaturation"	Défavorable
Mme LOISIER	231 rect.	Transformation des "sites naturels de restauration et de renaturation" en "sites naturels de restauration"	Défavorable
M. FERNIQUE	66	Agrément des sites naturels de restauration et de renaturation devant se fonder sur le gain écologique précisément obtenu	Défavorable
M. FERNIQUE	206	Suppression de la possibilité pour les personnes publiques de réaliser des sites naturels de restauration et de renaturation (SNRR)	Défavorable
Le Gouvernement	312	Précisions relatives aux sites naturels de restauration et de renaturation	Favorable
Mme LOISIER	232 rect. <i>bis</i>	Sites de restauration et de renaturation peuvent donner lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label "Bas-Carbone"	Favorable si rectifié
Mme LOISIER	233 rect.	Sites de restauration de la nature ont vocation à développer les services écosystémiques, et participent à la réalisation des politiques publiques	Défavorable

		de conservation de la nature et d'adaptation au changement climatique	
Mme LOISIER	230 rect.	Opérateur de compensation pouvant intervenir au titre de la compensation des émissions de carbone	Défavorable
M. GILLÉ	91 rect. <i>bis</i>	Production par les départements d'un rapport ayant pour but d'évaluer la qualité environnementale des sites de restauration et de renaturation	Défavorable
Article additionnel après Article 7			
M. BUIS	21 rect. <i>ter</i>	Principe d'action préventive et de correction des atteintes à l'environnement devant viser une régénération du patrimoine commun de la nation générateur de services écosystémiques	Défavorable
Mme VARAILLAS	250	Non-autorisation d'un projet si l'autorité environnementale constate la possibilité de réduire ou d'éviter les atteintes par la réalisation d'un projet similaire sur un site alternatif	Défavorable
M. SALMON	1 rect.	Publication des engagements de certaines entreprises en faveur de la biodiversité	Défavorable
Mme PRÉVILLE	92 rect. <i>ter</i>	Publication des engagements de certaines entreprises en faveur de la biodiversité	Défavorable
Mme MULLER-BRONN	104 rect.	Publication des engagements de certaines entreprises en faveur de la biodiversité	Défavorable
Article 13			
Mme HAVET	184 rect. <i>bis</i>	Précision que les SPASER portent sur les biens et les services, afin de renforcer l'économie de la fonctionnalité	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	52 rect.	Promotion des mobilités partagées et actives dans les SPASER	Défavorable
M. CANÉVET	109 rect. <i>ter</i>	Promotion des mobilités partagées et actives dans les SPASER	Défavorable
Mme PRÉVILLE	158	Promotion des mobilités partagées et actives dans les SPASER	Défavorable
M. FERNIQUE	195	Exclusion automatique des candidats aux marchés publics n'ayant pas respecté leur obligation d'établir un plan de vigilance	Défavorable
Le Gouvernement	328	Exclusion facultative des marchés publics pour non-respect de l'obligation d'établir un BEGES	Défavorable
M. LEVI	176 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les acheteurs d'autoriser la présentation de variantes environnementales	Avis du Gouvernement
Mme CUKIERMAN	255	Possibilité pour les acheteurs d'autoriser la présentation de variantes	Avis du Gouvernement
M. DEVINAZ	344 rect.	Modalités de priorisation d'un ou de plusieurs critères environnementaux fixée par voie réglementaire	Défavorable
Mme HAVET	190 rect.	Modalités de priorisation d'un ou de plusieurs critères environnementaux fixée par voie réglementaire	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	140 rect.	Attribution des marchés publics et contrats de concession aux soumissionnaires dont la production est située dans un ou plusieurs États membres de l'Union européenne	Défavorable
Mme BONNEFOY	157	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de concession	Défavorable

M. FERNIQUE	226	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un marché public	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	222 rect.	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un marché public	Défavorable
M. LONGEOT	303 rect. <i>bis</i>	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un marché public	Défavorable
M. CARDON	389	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un marché public	Défavorable
Mme BERTHET	395 rect. <i>bis</i>	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un marché public	Défavorable
M. LONGEOT	302 rect. <i>bis</i>	Contribution de l'offre à la résilience comme critère possible d'attribution d'un marché public	Défavorable
M. CHASSEING	338 rect. <i>bis</i>	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un contrat de concession	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	40 rect.	Obligation pour l'acheteur public de privilégier l'offre présentant les performances environnementales les plus élevées dès lors que les caractéristiques techniques des différentes offres présentent des performances finales équivalentes	Défavorable
Mme PRÉVILLE	155	Obligation pour l'acheteur public de privilégier l'offre présentant les performances environnementales les plus élevées dès lors que les caractéristiques techniques des différentes offres présentent des performances finales équivalentes	Défavorable
Mme VARAILLAS	245	Obligation pour l'acheteur public de privilégier l'offre présentant les performances environnementales les plus élevées dès lors que les caractéristiques techniques des différentes offres présentent des performances finales équivalentes	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	127 rect.	Produits ayant obtenu le label écologique de l'Union européenne présumés satisfaire aux critères comprenant des aspects environnementaux	Défavorable
M. MENONVILLE	189 rect.	Produits ayant obtenu le label écologique de l'Union européenne présumés satisfaire aux critères comprenant des aspects environnementaux	Défavorable
M. DUPLOMB	215 rect.	Produits ayant obtenu le label écologique de l'Union européenne présumés satisfaire aux critères comprenant des aspects environnementaux	Défavorable
M. CUYPERS	263	Produits ayant obtenu le label écologique de l'Union européenne présumés satisfaire aux critères comprenant des aspects environnementaux	Défavorable
M. FERNIQUE	227	Obligation de prise en compte d'une pluralité de critères non discriminatoires pour l'attribution d'un contrat de concession	Défavorable
M. FERNIQUE	103	Critères environnementaux pris en considération pour l'attribution d'un contrat de concession englobent l'ensemble de la chaîne de production et le cycle de vie du produit	Défavorable
M. GENET	204	Amendement de coordination	Favorable
Le Gouvernement	327	Suppression du relèvement des sanctions pour non-respect de l'obligation d'établir un BEGES	Défavorable

Article additionnel après Article 13			
Mme Nathalie DELATTRE	128 rect.	Conditions d'exécution du marché public peuvent être issues du réemploi et de la réutilisation	Défavorable
M. ANGLARS	73 rect. <i>bis</i>	Commande publique veille à ce qu'une part des matériaux utilisés pour la construction d'un ouvrage ou bâtiment soit issue d'une production locale et de circuits courts	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	129 rect.	Commande publique veille à ce qu'une part des matériaux utilisés pour la construction d'un ouvrage ou bâtiment soit issue d'une production locale et de circuits courts	Défavorable
Mme SAINT-PÉ	210 rect. <i>quater</i>	Commande publique veille à ce qu'une part des matériaux utilisés pour la construction d'un ouvrage ou bâtiment soit issue d'une production locale et de circuits courts	Défavorable
M. CARDON	390	Commande publique veille à ce qu'une part des matériaux utilisés pour la construction d'un ouvrage ou bâtiment soit issue d'une production locale et de circuits courts	Défavorable
Mme BONNEFOY	153 rect.	Commande publique veille à ce qu'une part des matériaux utilisés pour la construction d'un ouvrage ou bâtiment soit issue de circuits courts	Défavorable
M. SAUTAREL	55 rect.	Obligation pour l'acheteur public de privilégier l'offre la plus avantageuse en termes de critères environnementaux ou sociaux pour l'achat d'énergie ou de combustibles destinés à la production d'énergie	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	53 rect.	Obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules "rétrofités" par les acheteurs publics	Défavorable
M. FERNIQUE	192 rect.	Obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules "rétrofités" par les acheteurs publics	Défavorable
M. CANÉVET	110 rect. <i>ter</i>	Obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules "rétrofités" par les acheteurs publics	Défavorable
M. CHEVROLLIER	71 rect.	Obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules "rétrofités" par les acheteurs publics	Favorable
Mme PRÉVILLE	156 rect.	Obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules "rétrofités" par les acheteurs publics	Défavorable
M. BUIS	229 rect. <i>bis</i>	Visibilité de l'écocontribution au titre de la REP bâtiment	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme PRÉVILLE	163	Décret en Conseil d'État précise la méthode d'élaboration des outils opérationnels de définition et d'analyse du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat	Défavorable
Mme GOSSELIN	168 rect.	Décret en Conseil d'État précise la méthode d'élaboration des outils opérationnels de définition et d'analyse du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat	Défavorable
Mme HAVET	209 rect. <i>bis</i>	Décret en Conseil d'État précise la méthode d'élaboration des outils opérationnels de définition et d'analyse du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat	Défavorable
Mme CUKIERMAN	262 rect.	Décret en Conseil d'État précise la méthode d'élaboration des outils opérationnels de définition et d'analyse du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat	Défavorable

M. DEVINAZ	343 rect.	Décret en Conseil d'État précise la méthode d'élaboration des outils opérationnels de définition et d'analyse du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat	Défavorable
Article 14			
M. GENET	205	Amendement rédactionnel	Favorable
Article additionnel après Article 14			
M. GAY	271 rect. <i>bis</i>	Obligation de publication d'un BEGES pour les entreprises de plus de 50 salariés. Inclusion des émissions indirectes au bilan d'émission de gaz à effet de serre de scopes 2 et 3. Mesures du plan de transition soumis à la négociation. À défaut d'aboutissement de la négociation, plan de transition soumis à l'avis conforme du comité social et économique. Conditionnement des aides publiques au respect de la trajectoire fixée par ces entreprises	Défavorable
Mme PRÉVILLE	154	Exclusion de plein droit des marchés publics pour non-respect de l'obligation d'établir un BEGES	Défavorable
M. FERNIQUE	196	Exclusion facultative des marchés publics pour non-respect de l'obligation d'établir un BEGES	Défavorable
M. GAY	273 rect.	Obligation de publication d'un bilan sur les émissions de gaz à effet de serre simplifié pour les entreprises de plus de 50 salariés	Défavorable
M. CARDON	393 rect.	Obligation de publication d'un bilan sur les émissions de gaz à effet de serre simplifié pour les entreprises de plus de 50 salariés	Défavorable
M. GAY	272 rect.	Mesures du plan de transition soumis à la négociation. À défaut d'aboutissement de la négociation, plan de transition soumis à l'avis conforme du comité social et économique	Défavorable
Article additionnel avant Article 15			
M. GAY	281	Obligation de publication d'un bilan sur les émissions de gaz à effet de serre pour les entreprises de plus de 50 salariés. Inclusion des émissions indirectes au bilan d'émission de gaz à effet de serre de scopes 2 et 3. Mesures du plan de transition soumis à la négociation. À défaut d'aboutissement de la négociation, plan de transition soumis à l'avis conforme du comité social et économique. Conditionnement des aides publiques au respect de la trajectoire fixée par ces entreprises	Article 45

La réunion est close à 9 h 40.

Mercredi 21 juin 2023

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Avenir des concessions autoroutières - Audition de M. Philippe Richert, vice-président de l’Autorité de régulation des transports (ART), président par intérim

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons aujourd’hui notre cycle d’auditions consacré à l’avenir des concessions autoroutières. Après avoir entendu les auteurs du rapport de la commission d’enquête sénatoriale sur le sujet, des dirigeants de sociétés concessionnaires d’autoroutes et des représentants de trois associations d’usagers des autoroutes, nous avons le plaisir d’accueillir aujourd’hui le vice-président de l’Autorité de régulation des transports (ART), Philippe Richert, qui en assure la présidence par intérim depuis le départ de Bernard Roman en août 2022.

En avril dernier, nous avons reçu Bernard Roman afin de recueillir son retour d’expérience après six années passées à la tête de cette autorité publique indépendante et de faire le bilan de son mandat. Bien entendu, la question de l’avenir des concessions autoroutières a tenu une place centrale dans nos échanges. Si ce sujet suscite un vif intérêt au Sénat et dans notre commission depuis plusieurs années, il est au cœur de l’actualité depuis la publication en mars dernier du rapport de l’Inspection générale des finances qui a fait grand bruit.

Monsieur Richert, il nous semblait essentiel de vous entendre aujourd’hui et de recueillir votre expertise en tant que régulateur des transports sur ce sujet désormais incontournable, alors que la date d’échéance des premières concessions autoroutières approche. Cette audition est d’autant plus précieuse pour notre réflexion sur le sujet que l’ART a publié en janvier 2023 son deuxième rapport sur l’économie des concessions autoroutières. J’aimerais vous interroger sur quelques points, à la lumière de ce rapport.

Ma première question porte sur l’élargissement des compétences de l’ART au secteur autoroutier en 2016 : depuis cette date, l’Autorité a rendu pas moins de dix-sept avis sur des projets d’avenants à des contrats de concession, qui portaient sur un total de plus de 2 milliards d’euros de hausses de péages. Le rapport indique que les recommandations formulées par l’Autorité à travers ses avis ont permis de limiter de 15 % les hausses de péages supplémentaires, pour un montant d’économies évalué à 303 millions d’euros. Pourriez-vous détailler la décomposition de cette somme et les leviers qui ont permis de dégager cette économie significative au profit des usagers ?

Ces chiffres témoignent assurément de l’efficacité de la régulation, mais aussi des limites du système concessif actuel qui pâtit de certaines asymétries entre les différentes parties au contrat. De manière globale, à la lumière de ce rapport, quel regard portez-vous sur les relations entre l’État et les sociétés concessionnaires d’autoroutes (SCA) ? Celles-ci vous semblent-elles déséquilibrées ?

Ma deuxième question porte sur la rentabilité des SCA. Le sujet a fait couler beaucoup d'encre ces derniers mois et il suscite de vifs désaccords ; nous avons d'ailleurs recueilli des points de vue très divergents sur cette question lors de nos auditions.

Comme vous le savez, le rapport de l'inspection générale des finances (IGF), rendu public en mars dernier, fait état d'une « surrentabilité » des concessions d'autoroute par rapport aux projections réalisées au moment de la privatisation des autoroutes en 2006. En revanche, l'ART évalue le taux de rentabilité interne des SCA à un niveau proche des prévisions des contrats, entre 6,3 % pour les concessions récentes et 7,8 % pour les concessions historiques. Pourriez-vous nous éclairer sur la manière dont l'ART appréhende cette épineuse question de la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes ? En quoi votre méthode de calcul diffère-t-elle de celle employée dans les travaux de l'IGF ?

Ma troisième question porte sur la manière d'appréhender le terme des concessions autoroutières, dont la première échéance est en principe fixée à 2031. En mars dernier, Bruno Le Maire a demandé au Conseil d'État d'explorer des pistes pour réduire la durée des contrats de concession en cours. Selon des informations parues hier dans la presse, la haute juridiction administrative est défavorable à cette option, mais elle s'est montrée ouverte sur une possible augmentation de la pression fiscale pesant sur les concessions autoroutières.

Devant notre commission, Bernard Roman avait critiqué la focalisation des débats concernant les autoroutes sur la durée des concessions. Plutôt que de remettre en cause le système actuel, il préconisait de mener dès aujourd'hui une réflexion sur la manière dont les futurs contrats seront conçus, pour parvenir à une gestion des infrastructures plus efficace et équilibrée.

À cet égard, votre rapport de janvier 2023 dresse des pistes intéressantes pour remédier aux lacunes actuelles du système concessif, notamment en réduisant la durée des futurs contrats, en encadrant plus strictement leur renégociation et en favorisant un meilleur partage des risques. Pourriez-vous nous exposer ces pistes de réflexion ? Identifiez-vous des modèles dont nous pourrions nous inspirer sur ce sujet parmi nos voisins européens ?

Enfin, ma dernière question porte sur la fiscalité des autoroutes. Lors de la présentation du plan d'avenir pour les transports, la Première ministre a évoqué l'idée de mettre davantage à contribution le secteur autoroutier pour financer d'autres modes, à commencer par le secteur ferroviaire qui aura besoin d'investissements très importants dans les prochaines décennies. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? Depuis 2021, les sociétés concessionnaires d'autoroutes remettent en cause le versement de la contribution volontaire exceptionnelle à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France), compte tenu de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation. Nous pourrions d'ailleurs évoquer cette question avec Patrice Vergriete, le nouveau président du conseil d'administration de l'Afit France que nous entendrons mercredi prochain à l'occasion d'une prochaine audition consacrée aux autoroutes. Dans ce contexte, que pensez-vous de l'instauration de nouvelles taxes visant le secteur autoroutier ?

Au-delà des concessions autoroutières, je ne doute pas que nos échanges permettront d'aborder d'autres sujets d'attention de la commission que ce soit en matière de transport routier, ferroviaire ou aéroportuaire.

M. Philippe Richert, vice-président de l’Autorité de régulation des transports, président par intérim. – Je vous remercie pour votre invitation ; je reviens au Sénat avec plaisir. Je suis accompagné de Sophie Auconie, ancienne députée et vice-présidente de l’ART, ainsi que du secrétaire général et du directeur des services de notre institution.

Si j’avais un seul message à vous transmettre, ce serait celui-ci : il faut dès à présent engager la préparation de la fin des concessions historiques. Je me réjouis que les choses semblent enfin avancer dans la bonne direction. Si nous ne prenons pas dès maintenant les bonnes décisions, nous risquons d’être pris de vitesse lorsqu’arrivera le temps de la passation de témoin. Il nous reste moins d’une dizaine d’années avant l’échéance du premier contrat historique : c’est une durée très courte compte tenu de l’ampleur des tâches à mener.

Il faut avant tout s’assurer du bon déroulement de la fin des concessions en cours. Cela semble évident, mais d’importants travaux, qui avaient été programmés, doivent encore être réalisés par les concessionnaires : telle est leur responsabilité. Premièrement, il convient de recenser l’ensemble des investissements prévus par les contrats pour s’assurer que ceux-ci soient effectivement menés à bien avant l’échéance – certains chantiers peuvent représenter un coût d’un, voire deux milliards d’euros. Deuxièmement, les contrats de concession prévoient que les infrastructures routières doivent être rendues en bon état ; il faut clairement définir cette notion du « bon état » afin de chiffrer les travaux associés. Troisièmement, il faut assurer la continuité du service afin d’éviter toute interruption des circulations sur les autoroutes et anticiper les modalités de gestion du réseau à l’issue des contrats.

À cet égard, il est impératif de poser sereinement les termes du débat. Je pense notamment au choix du futur modèle d’exploitation : faut-il poursuivre les concessions, envisager de nouvelles formes de partenariats public-privé (PPP) ou privilégier la mise en régie ? Il faudra aussi s’interroger sur l’éventuel redécoupage géographique du réseau autoroutier, ainsi que sur le choix de la durée et les conditions d’attribution des éventuels nouveaux contrats d’exploitation. Il sera également inévitable d’examiner les nouveaux investissements à consentir, compte tenu des enjeux climatiques, entre autres.

Cette liste n’est pas exhaustive et négliger l’étendue de ces travaux serait une erreur : ce serait prendre le risque de manquer de temps pour les accomplir dans de bonnes conditions. Or nous avons une occasion historique de faire évoluer le modèle actuel. Dans le choix du futur modèle de gestion, il faudrait être attentif aux modalités de régulation qui, là aussi, ne sont pas aujourd’hui pleinement satisfaisantes. Certes, il est indéniable que le modèle concessif possède des vertus. Il repose sur une logique d’usager-payeur : celle-ci crée un cadre propice à la réalisation d’investissements et elle participe à la couverture des coûts de la route ainsi qu’aux objectifs de report modal. Mais il comporte aussi des imperfections : si le réseau devait être de nouveau concédé, l’ART préconise deux évolutions du modèle concessif, en vue de mieux encadrer sa rentabilité.

Comme le soulignait Bernard Roman, il faut, en premier lieu, réévaluer la durée des contrats : lorsqu’ils sont trop longs, ceux-ci entraînent des renégociations en faveur des acteurs en place ; les contrats sont donc réattribués sans concurrence, alors qu’ils portent sur des sommes non négligeables. L’ART plaide pour des contrats plus courts. Bien sûr, il faut mettre en balance les bénéfices attendus d’une mise en concurrence régulière, d’une part, et les contraintes inhérentes à la gestion d’une infrastructure routière, d’autre part : les travaux menés par l’ART montrent qu’une durée de l’ordre de vingt ans offrirait les conditions de cet équilibre. La durée des contrats découle en principe des investissements à mener, si bien que

certaines acteurs affirment qu'il ne serait pas possible d'envisager des contrats courts si des investissements importants devaient être réalisés. Ainsi, ceux-ci laissent entendre qu'il en résulterait nécessairement une augmentation des tarifs des péages. Nous pensons au contraire qu'il est possible d'imaginer des mécanismes permettant de concilier une durée de concession courte, des péages acceptables et, si cela se révélait nécessaire, des investissements importants. L'ART a mis en exergue le mécanisme de la soulte. Il s'agit d'une approche parmi d'autres pour aboutir à des contrats courts ; aucune ne doit être écartée *a priori*. En tout état de cause, il est essentiel que l'État anticipe cette question, faute de quoi, il serait contraint de s'engager dans le renouvellement de contrats longs ; il manquerait ainsi une occasion historique de réduire la durée des contrats.

En second lieu, il faut encadrer plus strictement les négociations entre concédant et concessionnaire. En effet, les modifications contractuelles sont opérées en dehors de toute procédure concurrentielle. Compte tenu de l'asymétrie de négociations entre le concédant et le concessionnaire, le risque, sans une régulation forte, est que les hypothèses servant de base à la compensation octroyée au concessionnaire pour la réalisation d'opérations non prévues par le contrat initial soient établies dans un sens défavorable à l'utilisateur et, plus généralement, à l'État. Depuis sa prise de compétence au 1^{er} janvier 2016, l'Autorité a été saisie à dix-sept reprises de projets de modification de contrats de concession. Ces projets portaient sur des opérations que le concédant et le concessionnaire envisageaient de compenser par plus de 2 milliards d'euros de hausses de péage. Or, dans ses avis consultatifs, l'ART a recommandé au concédant de réduire de 800 millions d'euros les hausses de péage envisagées, sans dégradation de la qualité du service rendu à l'utilisateur. L'Autorité a été partiellement suivie par le concédant : ce dernier a réduit de 300 millions d'euros les hausses de péage initialement négociées avec le concessionnaire. Autrement dit, ce sont 1,7 milliard d'euros qui ont été négociés de gré à gré sans recours à un appel d'offres. Cela dit, la somme restante, 500 millions d'euros, nous semble discutable. Lorsque nous avons mené nos analyses, nous avons pris conscience qu'une partie des contrats planifiait des travaux déjà prévus : ils auraient été financés deux fois par des hausses de péage. C'est un peu cavalier ! Il faut donc bien regarder le détail de ce qui est prévu. Nos discussions portent aussi sur le montant des travaux financés par ces augmentations de tarifs. C'est pourquoi l'ART a créé une cellule pour mieux évaluer la situation : nous avons estimé que certaines opérations étaient surévaluées par rapport au coût réel des opérations.

La prise en compte limitée de recommandations de l'ART pourrait conduire le législateur à réévaluer la portée des pouvoirs qu'il lui a confiés en la matière. En effet, nous avons la possibilité de formuler un avis, mais nous ne décidons pas. On pourrait imaginer que l'ART – ou d'autres instances, d'ailleurs – puisse imposer son avis ; il reviendrait aux parties insatisfaites de la décision de prouver que nos chiffres ne sont pas exacts. Ce sont des milliards d'euros d'argent public qui sont en jeu : il faut veiller à leur bonne utilisation, de même qu'il faut vérifier la réalité des chiffres fournis.

Nous n'avons pas constaté d'écart significatif en matière de rentabilité des SCA. Il faut bien comprendre que l'Autorité analyse la rentabilité des concessions d'autoroute sous l'angle du péage payé par l'utilisateur. Plus précisément, l'Autorité mesure la rémunération de l'ensemble des capitaux engagés dans la concession, c'est-à-dire à la fois celle des fonds propres apportés par les actionnaires et celle de la dette tout au long de la durée du contrat, c'est-à-dire depuis que ces autoroutes sont concédées et non pas uniquement depuis 2006, qui marque le début de la libéralisation des autoroutes. Nous avons retenu la durée totale de la concession, car la loi nous l'impose.

Vient ensuite la question du chiffrage de la rentabilité.

Les estimations les plus récentes de l'Autorité concluent à un taux de rentabilité interne projet (TRI-projet) de 8 % pour les sept concessions historiques principales. Ainsi, les péages auront rémunéré les capitaux engagés tout au long de la durée des concessions historiques, soit de 64 à 75 ans, sur la base d'un taux d'intérêt de 8 %. On constate d'ailleurs à cette occasion que les durées sont trop longues – 75 ans, cela représente tout de même trois quarts de siècle. La priorité de l'Autorité, dont l'une des missions consiste à éclairer le débat public, est de donner des éléments quantifiés pour que chacun puisse, s'il le souhaite, faire les comparaisons adéquates et avoir sa propre appréciation de la rentabilité des concessions.

En tout état de cause, il est évident de conclure que la rentabilité des capitaux engagés dans ces concessions historiques – appréciée tout au long de la durée des concessions – est manifestement excessive. Certes, un TRI-projet des concessions s'élevant à 8 % s'avère supérieur aux attentes moyennes du marché, qui, selon les estimations de l'ART, étaient de l'ordre de 7 % pour un investissement de ce type durant cette période. Ainsi, à l'échéance des contrats, les recettes perçues dépasseront les coûts, y compris la juste rémunération des capitaux investis. Néanmoins, compte tenu des risques transférés et de la durée de la concession, cet écart n'est pas incompatible avec les aléas normaux de la concession.

Quelles conséquences tirer de ces analyses ? Celles-ci ne ferment pas la question du niveau de rentabilité. Les débats actuels sur le TRI, sa mesure et son interprétation ne doivent pas nous faire oublier les vrais enjeux en matière de régulation du secteur. Il s'agit d'un fait bien établi : plusieurs imperfections du modèle concessif actuel tendent à s'accompagner d'effets haussiers sur la rémunération des capitaux investis par le concessionnaire. Dans ses travaux, l'ART l'a constaté à plusieurs reprises et je citerai deux exemples.

Premièrement, les négociations de gré à gré pour la réalisation de nouvelles infrastructures sont souvent avantageuses pour le concessionnaire. Depuis 2016, le concédant a contractualisé 17 avenants à des contrats de concession, correspondant à une hausse cumulée de 1,7 milliard d'euros des péages. Les analyses de l'ART ont montré que la somme de 500 millions d'euros d'augmentation restait discutable. C'est donc un demi-milliard de trop que les usagers financeront à travers des péages.

Deuxièmement, les contrats comprennent des investissements à réaliser, notamment les élargissements qui n'ont pas encore été exigés du concessionnaire. Il s'agit pourtant de montants importants – de l'ordre de plusieurs milliards d'euros. Si le concédant ne fait pas valoir ses droits, ces investissements auront été payés par l'utilisateur sans qu'ils soient réalisés.

Face à cette situation, quelles actions concrètes peuvent-elles être engagées ? Une gestion rigoureuse des contrats permettrait de contenir la rentabilité des concessions durant la prochaine décennie. En outre, la qualité du pilotage du concédant aura des conséquences sur les charges et sur les recettes des concessionnaires. De plus, une bonne gestion du contrat accentuera la rentabilité dont bénéficient les concessionnaires. À l'inverse, un manque de rigueur est susceptible d'entraîner une dérive significative. Les enjeux financiers associés sont colossaux : une mauvaise gestion de la fin des concessions coûterait des milliards d'euros à l'État. À l'avenir, si le choix est fait de maintenir le système concessif, l'encadrement des nouvelles concessions devrait être renforcé. Les contrats devraient être plus courts ; en cas de

maintien de contrats longs, le cadre régulateur applicable aux avenants devrait être revu pour être plus contraignant.

Vous me demandez si les autoroutes pourraient contribuer aux investissements en faveur du secteur ferroviaire par le biais de la fiscalité. Tant les questions fiscales que celles relatives à l'affectation des ressources de l'État ne relèvent pas directement des compétences de l'Autorité : cette tâche incombe au Parlement et au Gouvernement. J'émettrai seulement quelques remarques. Des contentieux sont en cours entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes sur la question de l'indexation à l'inflation de la taxe d'aménagement du territoire : il appartient au juge de trancher les litiges.

Je peux néanmoins apporter des éclairages sous l'angle des conséquences sur le péage. Le secteur autoroutier contribue déjà au financement des transports par le biais de la fiscalité spécifique à ce secteur : la redevance domaniale et la taxe d'aménagement du territoire, payées par les SCA, s'élevaient à 935 millions d'euros en 2022. Pour aller plus loin dans la réflexion, il faut examiner les outils offerts par la nouvelle directive Eurovignette : ceux-ci offrent la possibilité d'instaurer des redevances pour coût externe, sur le fondement du principe pollueur-payeur. Il est ainsi possible d'intégrer dans le péage la valeur des rejets polluants des véhicules, notamment les émissions de CO₂, la pollution sonore ou encore les embouteillages. Ainsi, des moyens sont dégagés pour financer des modes de transport alternatifs, tout en incitant à des comportements plus vertueux.

Dans son rapport de janvier 2023, l'Autorité a mis en évidence l'effet d'aubaine dont les sociétés concessionnaires ont bénéficié avec la baisse du taux d'impôt sur les sociétés entre 2018 et 2022. Nous avons chiffré ce montant à 7,9 milliards d'euros jusqu'à la fin des concessions historiques. D'un côté, les sociétés concessionnaires ont donc subi une ponction de 935 millions d'euros et, de l'autre, les avantages offerts par la loi à ces mêmes sociétés s'élèvent à 7,9 milliards d'euros. Il ne me revient pas de livrer mon impression sur cette situation, mais je tenais à mettre ces chiffres en parallèle. Si le Conseil d'État ouvre la voie à une augmentation de la fiscalité pesant sur les autoroutes sans compensation par des hausses de tarifs, il faudra examiner la façon la plus raisonnable possible de rééquilibrer les choses.

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

M. Didier Mandelli, président. – Monsieur le président, je vous remercie pour ces éléments d'information et pour ces projections.

M. Bruno Belin. – Je suis ravi de vous revoir au Sénat, monsieur Richert. Je salue notre ancienne collègue députée Sophie Auconie. Vous connaissez tous deux les territoires : c'est là un atout essentiel pour le bon fonctionnement de l'ART.

Aujourd'hui, nombre de nos compatriotes sont attentifs aux hausses des péages. Nous avons auditionné les représentants de Vinci il y a quelques semaines : nous ne les avons pas sentis très à l'aise sur la légitimité de ces hausses et ils n'ont fourni aucune justification. Or l'ART a accès au compte des gestionnaires : considérez-vous que celles-ci étaient légitimes ? Le cas échéant, pourraient-elles être réduites ?

Mme Angèle Prévaille. – Merci pour votre vigilance aiguë sur le sujet et pour votre travail d'expertise. Vous avez évoqué le bon état du réseau autoroutier. L'ART établira-t-elle une feuille de route pour établir les critères permettant d'en juger en fin de contrat ?

Vous avez aussi évoqué une gestion plus rigoureuse des contrats. Cela sera-t-il suffisant ? Ou les contrats devront-ils gagner en précision ?

M. Olivier Jacquin. – Vous avez souligné le déséquilibre de la relation existant au sein du contrat, sans jamais prononcer le mot. Si les concessions étaient renouvelées, vous avez exprimé le souhait de contrats plus courts et renouvelés plus régulièrement ; je m'en réjouis.

Lors de nos auditions, nous avons assisté à une bataille de chiffres difficile à arbitrer entre les tenants du TRI-projet et ceux du TRI-actionnaire. Vous avez indiqué votre préférence pour le TRI-projet. Or notre collègue Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête sur les concessions autoroutières, fustige cette méthode ; il lui préfère les conclusions du rapport de l'IGF, évoqué par le président dans son intervention liminaire. Quelle est votre position à ce sujet ?

L'an dernier, j'ai déposé une proposition de résolution relative au respect des obligations légales des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à une nouvelle organisation de la gestion du réseau routier national français autour de l'établissement public industriel et commercial (Épic) « Routes de France ». Je n'y exprime pas de position défavorable aux concessions. J'y pointe toutefois des désordres à résoudre d'urgence : le premier d'entre eux concerne le mauvais état du réseau routier national non concédé – qui n'entre pas dans votre champ d'expertise. La création d'un Épic, qui gérerait l'ensemble des autoroutes à la fin des contrats, permettrait de rééquilibrer le dispositif actuel en fléchant l'argent généré par la route vers la route, et, dans un deuxième temps, vers le secteur ferroviaire ; la directive Eurovignette y contribuerait également.

Vous l'avez rappelé, vous êtes aujourd'hui président par intérim de l'ART. Avez-vous des informations sur la nomination du futur président, qui semble poser problème à l'exécutif ?

M. Philippe Richert. – Je suis le plus ancien vice-président de l'ART, d'où mon titre de président par intérim. Mais j'insiste sur le fait que les quatre vice-présidents travaillent de manière collégiale : les choses se passent bien. Nos mandats ne sont pas politisés : chacun apporte sa vision et contribue au débat de façon très constructive. À titre personnel, j'apprécie mon travail au sein de l'ART – j'en profite pour saluer le professionnalisme de nos services.

Monsieur Belin, vous estimez que les sociétés d'autoroute ne sont pas à l'aise avec la hausse des péages. Au départ, les sociétés avaient pris l'ART en grippe, jusqu'à remettre en cause notre existence. Aujourd'hui, c'est plutôt l'inverse : ces mêmes sociétés s'appuient sur nos résultats pour étayer leur analyse face aux services fiscaux. L'an dernier, nous avons jeté les bases du débat dans un document pour comprendre les notions de rentabilité et d'utilisation financières. Mais je le répète : il ne nous revient pas de décider ; cette tâche incombe au Gouvernement et au Parlement.

Bien souvent, c'est à l'initiative du Parlement que de nouvelles compétences ont été octroyées à l'ART – plus rarement à celle du Gouvernement. Cela dit, le Parlement, y compris le Sénat, n'a pas repris certaines de nos récentes propositions ; or celles-ci auraient permis de régler les problèmes que nous évoquons aujourd'hui : la situation aurait ainsi été assainie depuis longtemps. Je précise que nous n'avons aucun intérêt à défendre : nos contributions visent seulement à éclairer le débat.

Plutôt que de cantonner l'Autorité à la production d'un avis remis au Gouvernement, il faudrait lui offrir la possibilité de prendre des décisions : cela changerait la donne. Nous ne voulons pas augmenter nos compétences à tout prix, mais si les concessions sont renouvelées, nous ne pouvons pas repartir sur les mêmes bases. Le concessionnaire est au courant de tout, surtout après 50 ans d'exercice : il est indispensable que nous bénéficions du même niveau d'information que lui sur le montant des travaux à mener.

L'état du réseau autoroutier concédé est bon. Avant, le réseau allemand était meilleur que le nôtre. Aujourd'hui, notre réseau souffre la comparaison avec nos voisins. Cela dit, il faut faire attention : veillons à ne pas laisser les dérives se développer d'ici à la fin des concessions. Il faut que les dispositions prévues aux contrats en matière de travaux soient bien exécutées, sinon les désordres, tels que les ralentissements, se multiplieront. Certes, nous ne sommes pas toujours d'accord, mais nos échanges avec les SCA se passent plutôt bien. Le recensement sur les travaux à mener avance convenablement. Mais il importe maintenant de définir la notion de bon état. Les réflexions menées sous l'égide de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ont bien avancé, mais nous devons impérativement aboutir d'ici à la fin des concessions, surtout si celles-ci sont renouvelées.

Monsieur Jacquin, nous sommes plutôt favorables au TRI-projet, à condition de bien en préciser les conditions. À lire certains articles de presse, l'ART, la commission d'enquête du Sénat, la mission conduite par l'IGF et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) ne s'entendraient pas sur les chiffres de rentabilité. Or il n'en est rien : lorsque l'on compare des choses comparables, les différents rapports produits sur le sujet sont similaires. Lorsque l'ART calcule un TRI-projet de la concession, elle obtient en moyenne un pourcentage s'élevant à 8 %, de même que la mission IGF-Igedd. Cette dernière aboutit à un TRI-actionnaire moyen de 11,3 %, contre 10,4 % selon la commission d'enquête du Sénat : les chiffres ne sont pas si éloignés que cela.

Certes, des données peuvent être divergentes, mais le problème porte non pas sur les chiffres, mais sur leur interprétation. Les indicateurs TRI-projet de la concession et TRI-actionnaire de la privatisation répondent chacun à des questions différentes, mais tous deux sont utiles. Calculé tout au long de la concession, le TRI-projet permet d'analyser la rentabilité sous l'angle du péage : cela correspond au travail demandé à l'ART par le pouvoir de tutelle. Celui-ci vise à répondre à une question essentielle pour le régulateur économique : est-ce que le péage permet de couvrir les dépenses liées aux aménagements autoroutiers, majorées d'un bénéfice raisonnable ? Nous sommes souvent amenés à discuter de la notion de bénéfice raisonnable, mais nous n'avons pas à prendre de décision sur les péages, puisque les formules des péages sont fixées entre le concédant et le concessionnaire. Définir correctement les formules au début de la négociation, telle est la question de fond.

Le TRI-actionnaire de la privatisation mesure quant à lui la rentabilité pour leurs actionnaires actuels de l'acquisition des sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2006. Il répond à une question qui relève de l'évaluation des politiques publiques : est-ce que les concessions ont été valorisées à leur juste niveau au moment de la privatisation ? Je n'ai pas à me prononcer sur ce point.

Les deux démarches sont donc différentes. On nous demande d'un côté de calculer la rentabilité depuis que les autoroutes sont concédées, ce que nous faisons bien volontiers, et, de l'autre, de calculer le TRI-projet de la concession, car telle est la mission confiée par le législateur à l'Autorité.

En conclusion, nous estimons le TRI-projet à 8 % pour toute la durée des concessions et le coût du capital à 7 % durant la même période : la rémunération des capitaux n'est donc pas manifestement excessive, mais des imperfections doivent être corrigées. Tel est l'objet de nos propositions visant à éviter les dérives que nous avons parfois rencontrées.

M. Jacques Fernique. – Grâce à vos fonctions, passées et actuelles, à la tête de l'ART, vous bénéficiez d'une expérience précieuse de la régulation des transports. Lors de son audition, votre prédécesseur a évoqué une « volonté de mettre de côté une autorité indépendante qui, même si elle a démontré son expertise, gêne parfois le Gouvernement », lequel, selon lui, « serait tenté de faire de la mayonnaise sans œufs » – autrement dit, de travailler à l'avenir des autoroutes sans l'ART. Il apparaît donc que des mesures pourraient être prises pour conforter l'ART dans ses missions, et qu'il est attendu du Parlement qu'il joue un rôle à cet égard.

La donne a changé : à la suite du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), la Première ministre a annoncé un plan d'avenir pour les transports, qui suit le scénario dit de planification écologique, ainsi que 100 milliards d'euros à destination du ferroviaire. Ainsi, les niveaux d'investissements envisagés devraient enfin correspondre à ce que l'ART recommande depuis longtemps.

Pour financer ces investissements, la Première ministre a ouvert la piste d'une importante contribution de la part des secteurs autoroutier et aérien. Si ce n'est pas l'ART qui en décidera, son éclairage est sans doute utile. S'agissant du secteur autoroutier, l'équilibre financier des concessions est globalement atteint : elles dégageront encore quelques dizaines de milliards d'euros de profit d'ici l'issue des contrats actuels. Cependant, comment réguler le partage de ces montants entre l'État – qui doit répondre à ses besoins d'investissements en faveur du report modal –, les usagers – qui ne souhaitent pas payer des tarifs de péage trop élevés –, et les actionnaires ?

En outre, avec la fin des concessions d'origine, qui étaient assises sur des investissements massifs, le COI évoque une perspective de baisse de 50 à 70 % des recettes de péage en raison de l'application des règles européennes actuelles. Cela risquerait, paradoxalement, de favoriser dans les décennies à venir un mode dont nous cherchons au contraire à réduire l'utilisation. Où, dans ces conditions, trouver les ressources pour que le secteur autoroutier contribue aux investissements dans les transports durables et la planification écologique ?

Vous avez mentionné les nouvelles perspectives de l'Eurovignette et de la taxation sur le principe du pollueur-payeur ; l'écotaxe alsacienne, que vous connaissez bien, en est une sorte de préfiguration. Ces pistes ne devraient-elles pas être davantage exploitées à l'avenir ?

M. Philippe Tabarot. – Vous avez apporté des éléments de réponse probants à ma première question, qui portait sur la cause des décalages entre vos travaux et ceux de l'IGF et du Sénat.

Par ailleurs, l'autoroute peut-elle financer de manière pérenne d'autres modes, comme le ferroviaire, à la fois en se décarbonant et en reversant des dividendes raisonnables à ses actionnaires, et sans pour autant « matraquer » les automobilistes à travers les péages ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Le mode de calcul du tarif des péages, qui est indexé sur l’inflation tout en prenant en compte d’éventuels travaux réalisés par les sociétés, reste-t-il toujours d’actualité ? En effet, je faisais partie du groupe de travail sur les sociétés concessionnaires d’autoroutes lancé au Sénat fin 2014, lorsque l’actuel Président de la République était ministre de l’économie : je me souviens du débat autour des 3,2 milliards d’euros d’investissements supplémentaires liés à l’allongement de la durée des contrats.

Le coût total de la décarbonation des autoroutes a-t-il fait l’objet d’une estimation ? Je pense notamment à l’installation de bornes électriques et au report du trafic de camions depuis les routes nationales vers les autoroutes. Je sais que Nicole Bonnefoy est particulièrement préoccupée de la situation sur la N10, tandis que la N3, dans la Sarthe, retient toute mon attention.

M. Philippe Richert. – Monsieur Fernique, ce sont bien sûr des montants importants. Les entreprises qui investissent dans le secteur autoroutier doivent être payées pour les travaux qu’elles réalisent. De même, il est normal que l’argent qu’elles avancent soit justement rémunéré. Il importe de les encadrer au mieux, dès le départ.

Pourquoi y a-t-il eu de telles évolutions ? Le prix des péages est calculé sur l’inflation : dès lors que cette dernière atteint les niveaux que nous connaissons actuellement, la donne change considérablement. Deux des trois grandes entreprises concessionnaires historiques s’en sont sorties avec des résultats bien supérieurs à ceux que nous aurions pu imaginer, tandis que la troisième a suivi une trajectoire conforme à nos prévisions parce qu’elle n’avait pas anticipé l’éventualité de la hausse des péages.

Il est vrai que les chiffres des sociétés concessionnaires de ces dernières années sont révélateurs. Même si leurs résultats étaient un peu moins bons durant la crise sanitaire, du fait de la forte baisse de la fréquentation des autoroutes, ils se sont très rapidement rétablis. Dès lors, nous pouvons évaluer le caractère « raisonnable » des profits des sociétés concessionnaires et les contributions supplémentaires que nous pouvons leur demander.

Par ailleurs, je peux vous assurer qu’un travail similaire est mené sur les autres modes de transport, y compris dans le secteur aérien, afin de réfléchir aux mesures supplémentaires que nous pourrions envisager.

Les autoroutes pourront-elles financer les autres modes de transport ? C’est une question d’équilibre. Les retombées engendrées par le développement des territoires permettent d’engager des financements ; nous pouvons imaginer que les autoroutes participent au financement d’autres modes de transport, mais je ne pense pas que cela suffira. Quand l’Afit France a été créée, nous pensions que cela allait amener bien plus de financements. Depuis, la situation me paraît mieux structurée. Un reversement pourrait donc être envisagé, et je crois que les sociétés autoroutières elles-mêmes y seraient prêtes.

La question du cadre dans lequel doit avoir lieu ce débat, cependant, demeure ; si c’est l’État qui l’engage, c’est une bonne chose. Monsieur Fernique, vous avez ainsi rappelé que la Première ministre s’appuie désormais sur les chiffres de l’ART. À titre personnel, je n’ai pas de difficultés avec le Gouvernement ni avec les sociétés autoroutières. Au départ, je n’étais pas candidat à la présidence : nous traversons une période de recomposition, et il est fréquent de devoir offrir des opportunités à des personnes qui ont des qualités particulières. En revanche, j’ai déclaré ma candidature lorsqu’au bout de six mois personne n’avait été désigné. Je n’ai pas été choisi et j’en ignore la raison précise. En tout cas, je ne vois pas

comment nous pourrions nous passer de ces autorités. Selon moi, elles font un travail utile, qui confère une meilleure vision et une plus grande transparence sur ce sujet : il serait dommage de ne pas les mettre à profit.

Dès lors, le sujet des coûts engendrés par la décarbonation ne peut être éludé. La question environnementale est devenue prioritaire : nous devons la prendre en compte et nous interroger sur la manière de financer la transition écologique. Nous avons réalisé des estimations de ce coût, mais elles nécessitent d'être affinées.

S'agissant de la hausse des péages, elle est prévue par les contrats. En revanche, l'ART a relevé un effet d'aubaine, dans un contexte de très forte augmentation de l'inflation, lié au fait que les péages indexés à 70 % sur l'inflation augmentent plus vite que les charges. Les coûts sont effectivement élevés, mais il suffit de les prévoir. Les sommes mobilisées, notamment par le secteur privé, sont importantes : il est légitime qu'elles appellent à une juste rétribution. Je ne sais pas si l'État a créé une structure pour évaluer le coût de la décarbonation, mais cela me paraît nécessaire ; nos propres estimations ne sont pas très précises. La décarbonation passe actuellement en grande partie par l'électrique, mais d'autres solutions sont à prévoir, et leurs coûts financiers devront être évalués, en France comme à l'étranger.

Nous devons donc décider des priorités et définir les dispositifs adéquats, pour la décarbonation comme pour la contribution financière au développement du fret ferroviaire. Le Gouvernement a en effet annoncé le doublement du fret ferroviaire : mais pour atteindre cet objectif, le réseau doit être en bon état. La France a beaucoup de voies ferrées, mais leur entretien mériterait d'être amélioré. Si la Première ministre parvient à trouver les moyens qu'elle a évoqués, nous pourrons faire face à ces défis importants. Beaucoup reste à faire dans ce domaine. D'ailleurs, je ne crois pas que la cession des petites lignes aux conseils régionaux soit une solution facile. En effet, si leur entretien était coûteux pour l'État et la SNCF, il ne le sera pas moins pour les régions – c'est mon avis personnel. Les difficultés que nous commençons à entrevoir dans le débat entre l'État et les régions ne sont peut-être que la traduction de cette équation : lorsque les trains sont peu fréquentés, il est difficile de les rentabiliser. En tant que président de région, j'ai dû procéder à de tels arbitrages quand le déséquilibre était trop prononcé. L'enjeu est d'intervenir sur les lignes le plus en amont possible et de garantir leur entretien. C'est ce que nous avons fait en Alsace, puis en Lorraine et Champagne, parfois avec un vrai coup d'accélérateur. La première fois que j'ai emprunté la ligne entre Givet et Charleville-Mézières, dans les Ardennes, je voyais les bicyclettes me dépasser ! Heureusement, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Nous allons vers une meilleure prise en compte de la question environnementale, de manière à la fois raisonnable et pérenne.

M. Jordan Cartier, secrétaire général de l'Autorité de régulation des transports. – S'agissant de la décarbonation des autoroutes, il faut bien distinguer la question des investissements à réaliser de celle de leur financement. Le COI le reconnaît lui-même dans son rapport : pour l'heure, il n'y a pas d'évaluation consensuelle, ou du moins endossée par la puissance publique, du montant des investissements nécessaires pour décarboner les autoroutes. Une société concessionnaire, avec l'aide d'un cabinet de conseil, a rendu publique une étude qui chiffre à plusieurs dizaines de milliards d'euros les investissements nécessaires. Cependant, d'importantes incertitudes demeurent quant aux technologies de décarbonation des poids lourds. Ainsi, la part la moins discutable de ce montant d'investissement est de l'ordre de quelques milliards d'euros seulement. La fourchette est donc très large. Il n'existe en tout cas pas de travail équivalent à celui du COI en matière d'investissements pour la décarbonation des autoroutes.

Se pose, par ailleurs, la question du financement de ces investissements. À l'horizon 2031-2036, selon la date d'échéance des contrats historiques, si la puissance publique choisit de maintenir un modèle concessif – il a ses avantages en matière de financement des investissements par la logique de l'utilisateur-payeur –, les investissements seront prévus dans les cahiers des charges des futures concessions.

En outre, selon le rapport de l'ART de janvier 2023, il serait possible, en ayant recours à une modalité de financement un peu innovante – une soultte – de financer dès à présent des investissements de décarbonation nécessaires à court terme, sans alourdir de manière trop excessive les péages autoroutiers. En effet, seule une partie de ces investissements serait amortie à la fin des contrats de concession actuels, l'autre serait portée par le futur concessionnaire. Nous pourrions ainsi réaliser ces investissements sans attendre le renouvellement éventuel des concessions, sans augmenter trop fortement le prix des péages et sans allonger les contrats de concession historiques. L'ART a appelé l'État à conduire les investigations nécessaires pour évaluer la pertinence de cet outil.

M. Étienne Blanc. – La situation de nos autoroutes s'est incontestablement améliorée : elles affichent désormais un niveau de qualité comparable à celui du reste de l'Europe. La concession, par conséquent, est un bon système, si l'on se fie aux objectifs.

Les questions de la décarbonation et de l'éventuel financement par les autoroutes d'autres modes de transport, quant à elles, sont d'un autre registre, et feront l'objet des futurs contrats.

En France, lorsqu'une entreprise se distingue par des résultats très positifs, elle est stigmatisée. Selon la majorité des organes de presse, les résultats des sociétés concessionnaires n'auraient profité qu'aux actionnaires, et non aux Français : tout cela se serait fait sur le dos des usagers, qui paieraient des droits de péage excessifs. Par ailleurs, les entreprises qui font des pertes sont, elles, sanctuarisées, et il apparaît tout à fait légitime de les subventionner. Notre système marche sur la tête ! Dès qu'une entreprise enregistre un bénéfice, puisqu'il profite à la société, il bénéficie aussi indirectement à ses actionnaires.

Ne pourrions-nous pas établir un système intermédiaire, dans lequel il serait possible d'identifier, dans le résultat de la concession, la part dévolue à l'investissement et celle qui est destinée à la rémunération du capital ? Vous avez évoqué un bénéfice « raisonnable » : certains bénéfices pourraient en effet ne pas l'être. Il faudrait alors imaginer un modèle qui propose une répartition du bénéfice entre l'entreprise et l'État, dès lors qu'il serait considéré comme déraisonnable, au titre du traité de concession. Le droit européen le permet-il ? À ma connaissance, c'est parfaitement possible en droit français. En l'état actuel, cette réflexion est-elle explorée ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi ?

M. Jean-Claude Anglars. – L'État s'est récemment délesté de 10 000 kilomètres de routes au profit des collectivités territoriales – régions ou départements. Or, pour seulement 2 400 kilomètres de ces routes, le contrat était arrivé à terme : un accord a été conclu entre les collectivités et l'État. Je pense en particulier à une autoroute non concédée très précise, l'axe Toulouse – Lyon, l'A68, qui croise l'A75 et traverse l'Aveyron. L'État envisage-t-il la possibilité d'ouvrir de nouvelles concessions ?

Puisque l'État peine à participer aux projets des collectivités territoriales, l'ouverture de nouvelles concessions permettrait-elle de financer les autoroutes non

conçédées ? Je pense en particulier aux 40 kilomètres qui restent à construire entre Rodez et le croisement de l'A75.

M. Philippe Richert. – À titre personnel, je trouve que la qualité des autoroutes s'est significativement améliorée. Nous roulons désormais dans de bonnes conditions. Or, ces progrès – ils concernent aussi l'entretien régulier et la question environnementale pour ce qui concerne la récupération des eaux de pluie, par exemple – ont pu être réalisés grâce aux sociétés autoroutières. Je le reconnais volontiers, et nous devons être fiers du développement et du travail réalisé par ces entreprises. Si, par la suite, nous estimons que des mesures correctives sont nécessaires, nous pouvons bien entendu les engager.

L'ART considère que ce modèle peut être maintenu, à condition d'en améliorer certains aspects : je pense notamment à la durée trop longue des concessions, au niveau élevé d'incertitude ou encore au manque de concurrence du cadre de renégociation. Il faut le préciser. L'ART pourrait avoir, en la matière, des compétences nouvelles : ce n'est pas que nous cherchons à avoir plus de pouvoir ; nous essayons, au contraire, d'apporter des solutions, y compris au niveau technique, pour avancer de manière raisonnable. Il conviendrait, par exemple, de redéfinir, dans les cadres futurs, les questions liées au risque : parfois cher payé, il pourrait être couvert autrement dans certaines opérations, en impliquant par exemple l'État, afin de réduire le niveau d'incertitude. La donne est entre nos mains.

Je ne peux pas vous faire part des intentions du Gouvernement, n'en étant pas personnellement informé moi-même ; il me semble cependant que la voie dans laquelle nous nous engageons correspond à la volonté de l'ART. Nous nous inquiétons surtout à l'idée que rien ne bouge : aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Certes, nous ne sommes pas d'accord sur tous les points, mais les balises se mettent en place, et l'essentiel est que nous progressions.

Le transfert aux collectivités territoriales des 10 000 kilomètres de routes nationales est en effet une mesure susceptible de simplifier la situation. Certaines collectivités ont un réel intérêt à le faire. C'est une solution envisageable, à condition de s'assurer, dans l'équilibre général, que ces opérations sont bien nécessaires. Il s'agit, selon moi, d'une bonne manière de transférer des compétences aux collectivités. J'ai toujours été fondamentalement décentralisateur, mais à condition que l'État laisse aux collectivités une marge d'expérimentation et d'adaptation : ce n'est pas à l'État de décider de tout. Nous devons avoir foi en la décentralisation, car c'est la seule manière de retrouver la confiance de nos concitoyens. Elle passe par des décisions locales, par des implications, par des choix qui émanent de la réalité du terrain. C'est indispensable.

En tant que président de région, je m'étais battu pour que la gestion des routes relève de la région, au titre de son rôle d'organisatrice du développement territorial. Les Gouvernements qui se sont succédé ont choisi de faire le contraire. En démocratie, c'est leur droit ; mais nous devrions nous laisser l'opportunité d'aller plus loin grâce à la décentralisation.

Certains d'entre vous m'ont demandé pourquoi je n'ai pas été choisi pour être président. Je n'en sais rien, mais le secrétaire général de l'Élysée m'a écrit qu'il était impossible de nommer deux fois un membre de l'Autorité. Cependant, je lui ai répondu qu'il me semblait que rien n'interdisait à un vice-président de devenir président. Il devait vérifier, mais ne m'a pas recontacté. Après vérification, je puis vous dire que cette nomination est possible.

La situation me semble en bonne voie : nous devons améliorer le cadrage et l'accompagnement, afin que l'ART puisse jouer un rôle dans le futur. Je suis prêt à engager un débat sur la coconstruction. Ma vie politique est passée ; mon rôle, désormais, est d'apporter mon expérience.

Je suis certain que nous trouverons un nouveau président pour l'ART avant la fin des concessions !

M. Didier Mandelli, président. – Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions. Vous avez apporté un grand nombre d'éléments, mais, surtout, vous avez démontré que vous étiez plus qu'un président par intérim. Vous avez également confirmé le rôle important que doit jouer l'ART dans la régulation, mais aussi dans les perspectives et l'adaptation des conditions d'exploitation et de contrôle des activités de transport sur l'ensemble des sujets qui lui sont confiés.

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

La réunion est close à 10 h 55.

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

Jeudi 22 juin 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Enjeux actuels de la liberté des médias audiovisuels en Europe – Audition de MM. Giuseppe Abbamonte, directeur de la Commission européenne en charge des médias, Geoffroy Didier, député européen, rapporteur pour la commission Marché intérieur du Parlement européen (en visioconférence), Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture, M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions et Mme Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires au Secrétariat général du groupe M6 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 11 heures.

COMMISSION DES FINANCES

Jeudi 15 juin 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Fonds Marianne - Audition de M. Mohamed Sifaoui, directeur des opérations de l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (USEPPM)

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le Directeur, Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons les auditions de la mission d'information que notre commission a décidé de constituer sur la création du Fonds Marianne et la sélection des projets subventionnés, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du Fonds. Cette mission d'information a obtenu du Sénat de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête.

Nous entendons ce matin Monsieur Mohamed Sifaoui en tant que directeur des opérations de l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (USEPPM) à l'époque des faits. Nous avons souhaité vous entendre, il y a une quinzaine de jours, mais vous n'aviez pu, pour des raisons de santé, venir devant notre commission. Mardi dernier, une perquisition à votre domicile le matin vous a empêché de répondre à notre convocation. Nous sommes donc heureux de pouvoir enfin vous entendre.

Notre commission d'enquête ne doit pas interférer avec la procédure judiciaire en cours. Nous ne sommes pas là pour qualifier des faits en référence à des éventuelles infractions pénales, ce qui relèverait de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire. Notre commission d'enquête a pour seul objet de se pencher sur la préparation, la mise en œuvre et le contrôle du Fonds Marianne, et d'en évaluer les résultats, comme cela est naturel s'agissant d'une politique publique mise en œuvre après un événement particulièrement dramatique que chacun d'entre nous garde en mémoire.

À cet égard, nous aimerions savoir comment vous avez été amené à présenter un dossier en réponse au Fonds Marianne. Le préfet Gravel nous a indiqué lors de son audition que vous représentiez une « caution scientifique évidente ». Vous pourrez nous indiquer si ce qualificatif vous semble adéquat et nous expliquer plus précisément la manière dont vous avez ensuite été impliqué en termes de mise en œuvre, ainsi que les résultats que vous estimez avoir obtenus.

Je dois vous rappeler qu'un faux témoignage devant une commission d'enquête est passible de sanctions pénales qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment, à dire toute la vérité et rien que la vérité. Levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Mohamed Sifaoui. – Je le jure.

M. Claude Raynal, président. – Je vous laisse, si vous le souhaitez, la parole pour un propos introductif.

M. Mohamed Sifaoui. – Je vous remercie, Monsieur le Président. Je vais être assez bref pour expurger surtout un certain nombre de points qui me tiennent à cœur, et que vous avez commencé, d’une certaine façon, à rappeler. Je ne suis dupe de rien, Mesdames et Messieurs les Sénateurs. Sans préambule, car votre temps est précieux, je vais entrer dans le vif du sujet. Je vais parler en toute transparence pour vous donner les éléments afin que vous puissiez vous approcher de la vérité, au plus près, mais je vais parler en toute transparence pour dire aussi des choses qui me déplaisent, que j’ai entendues et que je ne peux laisser passer. Je vais probablement – je ne l’espère pas – alimenter la polémique à travers ce que je vais vous dire. J’aurais préféré franchement ne pas m’exprimer ainsi, mais, malheureusement comme souvent dans ce type d’affaires, l’indécence l’emporte sur la raison et sur la retenue.

Je le dis, Mesdames et Messieurs, devant vous tous, sous serment, et devant l’opinion publique : non, non, non et non ! Le sujet qui intéresse votre commission d’enquête n’est pas l’expression de la « République des copains », pour reprendre le propos scandaleux, car insultant et diffamatoire, utilisé par l’un de vos collègues sur une chaîne de télévision, en l’occurrence Public Sénat. Je parle de vous, Monsieur le Sénateur Daniel Breuiller. Il n’y a pas eu de copinage dans cette affaire, et je vous prie, Monsieur le Président, de rappeler à vos collègues la décence qu’exige cette affaire, ne serait-ce que pour la mémoire de la victime que vous avez citée. Le premier copinage qui devrait d’ailleurs être dénoncé est celui qui lie votre courant politique, celui des écologistes, à l’islamisme, et ce dans plusieurs villes de France. Voilà l’intitulé d’une vraie commission d’enquête, permettez-moi l’expression, qui « aurait de la gueule ». Ainsi, je ne puis tolérer, et je pense qu’aucun démocrate ne peut le tolérer, que l’on puisse, lorsqu’on est sénateur, élu et de surcroît membre d’une commission d’enquête, tenir dans la presse des propos accusatoires avant même la fin des travaux de cette même commission d’enquête. Je peux donc vous dire mon indignation, car ce type de procédé qui se substitue à la justice n’honore ni son auteur ni l’exercice démocratique. Je ne fais aucun amalgame parce que je sais que la majorité des sénateurs et des parlementaires ont eu une attitude de dignité. Je ferme cette première parenthèse.

Depuis plus de deux mois, j’assiste impuissant à ce piétinement d’une sacro-sainte valeur, la présomption d’innocence. Alors que nous sommes aujourd’hui, d’un point de vue pénal, au stade de l’ouverture d’une information judiciaire, certains jugent utile d’ériger déjà des bûchers. Je vous rappelle que seule la justice accuse, vous l’avez dit, Monsieur le Président. Votre rôle ici, vous le connaissez parfaitement, j’en suis conscient, et il ne consiste donc pas à accuser.

Avant de répondre à vos questions, Mesdames et Messieurs les sénateurs, avant de livrer ma vérité en toute transparence, je souhaiterais quand même remettre les enjeux au centre du village, sans me dérober et sans éviter aucune question. Je suis sous serment – je l’ai rappelé et vous le savez. Il y a eu sans doute des erreurs partagées dans cette affaire, et je vous ferai part au fur et à mesure des griefs que j’ai moi-même contre les uns et les autres, les politiques, l’administration. Mais contrairement à d’autres, je ne suis pas venu ici pour défendre une carrière, faire de la communication ou me justifier comme se justifierait un coupable parce que je ne suis coupable de rien d’un point de vue pénal. Le fond, et le plus grave à mes yeux, est ce que je vais vous dire.

Aujourd’hui, et j’ai des griefs contre elle, on s’attaque à une ministre de la République. En vérité, on s’attaque à un gouvernement au mépris de la vérité parfois. Non, je le dis, Marlène Schiappa n’est pas mon amie, elle ne l’a pas été hier et elle le sera encore moins demain. Mais non, Marlène Schiappa n’est coupable ni de détournement d’argent ni d’un quelconque copinage, je le précise. Je vous dirai de quoi elle est responsable à mes yeux,

politiquement parlant. On s'attaque à l'honneur d'un préfet, Christian Gravel, mais en vérité, on est en train de s'attaquer à l'honneur de toute une administration. Je ne suis pas un haut fonctionnaire – je suis un citoyen engagé –, mais je suis scandalisé par la manière par laquelle, au-delà des erreurs qu'il est légitime de rechercher, on cherche à jeter le bébé avec l'eau du bain. Christian Gravel, que je connais depuis au moins une quinzaine d'années, est un républicain de conviction et un homme de grande valeur. Il n'est coupable d'aucun détournement de fonds et n'a exprimé à aucun moment une volonté quelconque que j'aurais pu percevoir de détournement de fonds. On pourra discuter plus tard de ce qui peut être objet de débats. On s'attaque enfin à un homme, ma personne. On s'attaque à mon honneur et à ma réputation – je l'avoue, ce n'est pas nouveau, surtout depuis que le populisme et une certaine presse qui s'est mise au service de ce populisme sont devenus à la mode. Mais au-delà de ma personne, on s'attaque surtout à un courant de pensée, celui qui croit à la République et à la laïcité, qui n'a pas peur d'exprimer clairement ses positions contre l'Islam politique. Donc c'est un processus de délégitimation. Mais soyez conscients, au-delà de tout, qu'il s'agit de s'attaquer à une action, une impérieuse nécessité, me semble-t-il, qui nous enjoint de lutter contre l'Islam politique, véritable fléau qui ne cesse de gangréner nos sociétés. Et quand je vois certaines lâchetés, je comprends tous les jours pourquoi cet islamisme continue de gangréner cette société. Ce fléau trouve aujourd'hui des relais, quoi qu'on puisse en dire, et des complices, y compris au sein d'une partie de la sphère politique, de la société civile, et parfois malheureusement au sein des systèmes médiatiques sclérosés globalement médiocres, qui alimentent le populisme, lequel s'est mis lui-même au niveau des réseaux sociaux.

Avec fermeté donc, je tiens à démentir catégoriquement toutes les accusations graves et mensongères, les approximations et les contre-vérités qui ont été relayées et qui ont suscité la naissance de votre commission, mais aussi malheureusement, d'un pathétique rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) instruit exclusivement à charge, avec des approximations, des insinuations graves et des mensonges. J'espère que mon intervention permettra de mettre un bémol, un peu de nuance, à cette folie quasi généralisée qui entoure cette histoire, où des accusations tranchées sont proférées dans un esprit le plus souvent de règlement de comptes et de vendetta idéologique.

Pour finir, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, permettez--moi de parler un peu à la première personne. N'y voyez là aucune forme de prétention ou d'arrogance, mais la nécessité de vous dire clairement qui je suis, quelles sont mes valeurs et quels sont mes principes. Je suis un farouche opposant à tous les extrémismes, les islamistes bien sûr, mais aussi tous les tenants de toutes les formes de populisme. C'est ce qui a structuré mon long parcours de journaliste engagé, c'est ce qui a nourri mon expression. C'est la raison pour laquelle mes détracteurs se ramassent aujourd'hui à la pelle. C'est la raison pour laquelle aussi, depuis une trentaine d'années, Mesdames et Messieurs, je n'ai pas eu le droit à une vie normale. La mienne a été jonchée de cadavres, elle a été jonchée de sang. La mienne a été alimentée de menaces de mort. Ma vie n'est pas celle à laquelle aspire n'importe quel père de famille. Mes enfants, contrairement aux vôtres, n'ont pas grandi dans un contexte normal. Ils ont grandi avec des policiers, postés parfois 24 heures sur 24 devant leur domicile comme s'il s'agissait d'une ambassade, presque comme une citadelle assiégée, avec un père obligé d'être accompagné lui-même de gardes du corps depuis 2003, lors de ses moindres déplacements. Ceux qui m'aiment sont obligés de supporter la vie qui est la mienne, car dans la France d'aujourd'hui, on ne peut plus s'exprimer librement, malheureusement, surtout lorsqu'on s'attaque aux extrémistes, et singulièrement lorsqu'on vise l'Islam politique.

Je n'ai pas construit ma vie autour des questions matérielles, je vous le dis, mais j'ai consacré celle-ci à défendre des valeurs universelles et humanistes. Je n'ai pas bâti mes

relations à travers une logique de copinage intéressé. Ceux qui défendent la République, ceux qui défendent la laïcité et ceux qui rejettent sincèrement l'islamisme sont tous mes copains, pour reprendre l'expression de votre collègue. Et vous comprendrez, Mesdames et Messieurs, que certains ne peuvent pas être mes copains, lorsqu'ils ne défendent pas ces valeurs. Lorsque l'année dernière, on m'a proposé pour une décoration, je l'ai refusée même s'il paraît qu'on ne refuse pas une décoration. Je l'ai refusée parce que je n'attends ni récompense, ni honneur, ni argent, ni aucun privilège. En revanche, j'exige du respect, –j'exige du respect M. Breuiller – un respect similaire à celui que je vous témoigne à tous en votre qualité d'élus, en votre qualité de femmes et d'hommes, un respect similaire à celui que j'ai toujours témoigné pour cette République que vous incarnez et que je n'aurai de cesse de défendre.

M. Claude Raynal, président. –Merci, Monsieur Sifaoui. Comme vous le voyez, je vous ai laissé un certain temps d'intervention.

M. Mohamed Sifaoui. – Je vous remercie, Monsieur le Président – on va vous accuser d'être dans un copinage...

M. Claude Raynal, président. –Si je l'ai fait, c'est surtout parce que jusqu'à présent, vous n'aviez pas eu l'occasion de vous exprimer publiquement sur des sujets où effectivement vous avez été mis en cause dès le départ. Je voudrais tout de même vous dire que quelques propos ne peuvent pas fonctionner. L'un de ces propos ne doit pas se traiter ici - il a l'intérêt d'être dit publiquement, et c'est votre ressenti concernant les propos de l'un des collègues de cette mission – mais je pense que les choses peuvent se traiter autrement. Vous avez utilisé le terme « on s'attaque ». Or, cette commission d'enquête ne s'attaque à personne, ni à un ministre, encore moins à un gouvernement. Elle établit les faits, elle pose des questions, elle écoute les réponses, elle en tire des conclusions. Tout cela n'est pas « s'attaquer ».

Bien entendu, je ne crois pas que vous ayez pu entendre qui que ce soit parler de détournement d'argent pour Madame la Ministre, de copinage de manière générale, sauf une citation que vous avez faite. Ce n'est pas notre sujet ici. De la même façon, on ne s'est pas attaqués au préfet Gravel. Je respecte, et tous les membres de cette commission respectent les préfets de la République. Nous avons simplement posé des questions sur des points de procédure, des méthodes administratives, des façons de faire et des résultats. Nous sommes dans notre rôle, et cela n'enlève rien aux qualités propres de la personne. Nous avons toujours considéré qu'il peut y avoir dans une vie de qualité des moments où il peut y avoir des erreurs. Nous avons même fait un texte de loi sur la prise en compte du « droit à l'erreur ». Nul homme n'est parfait et il peut y avoir, à un moment ou à un autre dans une carrière, des difficultés particulières. Nous les avons pointées, nous les pointerons dans notre rapport, et c'est tout. C'est notre rôle. Il revient ensuite à l'administration de dire ce qu'elle a à dire, avec le rapport de l'IGA, et nous verrons les prises de décision personnelles. En aucune façon, nous ne sommes dans un système d'attaque de qui que ce soit. Dans notre audition, nous ne nous attaquerons pas à vous non plus. Nous demanderons à établir des faits, nous questionnerons et vous répondrez aussi précisément que vous le voudrez.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je partage la totalité des propos du Président, Claude Raynal, et souhaite simplement faire deux remarques comme je l'ai fait hier à l'issue du propos introductif de la ministre Madame Schiappa. Il ne faut pas confondre les temps, les lieux et les procédures. Nous sommes ici dans une commission d'enquête parlementaire, en l'occurrence sénatoriale. Il existe deux autres procédures, l'une devant le parquet national financier et l'autre devant l'IGA. Je ne porte pas de jugement. J'entends ce que vous ressentez, mais je pense que c'est auprès de ces instances que vous avez à exprimer

vosre sentiment. Nous sommes ici dans un temps de contrôle parlementaire le plus abouti de l'action du gouvernement et de la dépense publique, sur un sujet éminemment important. Je ne mélange pas les genres. Nous avons tous des parcours différents, faits de hauts et de bas, et nous devons ici, à cet instant, nous extraire de cette condition pour établir, analyser, comprendre et tenter de bien identifier la réalité des faits et de faire émerger la vérité afin de tirer les enseignements que, dans le cadre de cette commission d'enquête, en tant que sénateurs, nous souhaitons livrer dans un rapport qui sera rendu public. Je pense enfin que nous sommes tous animés de la volonté de faire reculer les discours séparatistes.

M. Claude Raynal, président. – Nous allons démarrer par l'origine du Fonds Marianne. Vous l'avez dit, vous avez des relations anciennes avec le préfet Gravel. Vous a-t-on associé d'une façon ou d'une autre aux travaux préparatoires en vous consultant sur certains aspects de sa création ? Nous savons que vous avez participé en tant qu'expert aux réflexions sur la loi. Cela a-t-il été plus loin ensuite sur la création du Fonds Marianne ?

M. Mohamed Sifaoui. – Avant de répondre, juste un point pour que mon propos soit très clair : j'ai utilisé le « on » impersonnel, je ne visais aucunement votre commission d'enquête, mais, même si la plupart d'entre vous n'en ont pas besoin, je répondais à l'ambiance toxique générale qui entoure cette affaire afin aussi que vous y soyez vigilants.

Le contexte qui m'a amené à rencontrer le cabinet de Madame la Ministre Marlène Schiappa est le suivant. D'abord, depuis les attentats du 11 septembre 2001, j'ai été sollicité régulièrement par plusieurs institutions et j'ai toujours répondu favorablement et bénévolement. Je tiens à préciser à ce titre que tout au long de ma carrière, je n'ai jamais bénéficié d'un seul centime de fonds publics, ni sollicité ni agi dans une logique de rémunération, et ce jusqu'à l'année qui intéresse le sujet que vous traitez. Je ne vais pas vous faire le long parcours de consultations diverses et variées ; que ce soit sous le regretté Jacques Chirac, sous l'ancien Président Nicolas Sarkozy, sous le Président François Hollande et évidemment sous l'actuelle présidence d'Emmanuel Macron, j'ai été reçu à maintes reprises par plusieurs institutions régaliennes qui s'intéressent à la thématique qui est la mienne, et qui est celle de beaucoup d'autres personnes qui travaillent sur ces thématiques – je ne suis pas la seule personne à avoir été consultée.

À partir des années 2015-2016, la pression terroriste s'étant accentuée, la manifestation de la menace intérieure – le terrorisme domestique – s'est révélée avec acuité, illustrant ce que je présageais au début des années 2000, mais qui était totalement inaudible à cette époque, à savoir que cette évolution allait donner lieu incontestablement à des actions terroristes perpétrées par des citoyens français contre d'autres citoyens français, chose qui était totalement inaudible au début des années 2000. On me prenait pour un cinglé quand je disais qu'il y allait avoir des attentats, des décapitations, et des gens qui allaient tirer à la kalachnikov dans les rues de Paris ; je l'ai dit, je l'ai écrit et je l'ai annoncé en m'appuyant sur des faits objectifs.

À partir de 2015, je me suis dit que la société en avait pris conscience, mais surtout les décideurs politiques qui, souvent, face à ce sujet de l'Islam politique, ont fait preuve sinon de calcul, de méconnaissance, voire parfois clairement de lâcheté politique. En 2015-2016, la situation malheureuse a permis à tout un chacun de prendre conscience du danger terroriste, mais la question idéologique de l'Islam politique n'était pas du tout traitée. Je me suis donc attelé, à partir de 2016, à travailler inlassablement sur la question idéologique, substrat des actions terroristes que nous subissons, et qui n'était pas véritablement prise en compte en tant que telle. Autant la menace terroriste avait suscité la naissance d'une doctrine d'État qui s'est manifestée par des actions policières de

renseignement et de justice où la société civile n'avait pas grand-chose à faire sinon à essayer d'alerter sur des comportements suspects, notamment parmi la jeunesse, ce que l'on appellera après les « signaux faibles », autant la question idéologique n'était pas du tout traitée. Or, j'ai toujours pensé qu'il fallait imaginer deux choses. D'abord ériger une vraie doctrine anti-islamiste, c'est-à-dire assumer un combat idéologique contre l'Islam politique et surtout mettre en place des mécanismes de prévention de la radicalisation et des mécanismes de contre-narration, notamment sur les réseaux sociaux, d'autant plus que les mouvements toxiques et extrémistes ont tous déployé une propagande extraordinaire depuis la naissance des réseaux sociaux et ont pris de court et de vitesse les États. La France évidemment était de ce point de vue très en retard.

À partir de l'année, je dirais, 2019, - je ne citerai pas de noms, d'autant plus que chaque nom qui sort est soumis au lynchage médiatique et populiste de certains courants politiques que j'ai cités tout à l'heure – j'ai été reçu à plusieurs reprises par un certain nombre de hauts responsables, avec d'autres personnes, que ce soit avec eux ou séparément, dans plusieurs ministères, cabinets, par plusieurs conseillers, personnalités et ministres. La question était la suivante : « que doit-on faire à votre avis pour faire face à cette pression islamiste qui se manifeste de différentes façons ? ». C'est la question, me semble-t-il, posée à tous ceux qui travaillent sur le sujet et qui ont été reçus.

À partir de l'été 2020, après la nomination de Madame Marlène Schiappa comme ministre déléguée à la citoyenneté, j'apprends qu'un de ses conseillers, que je vais appeler « conseiller 1 », est intéressé par un échange intellectuel avec moi. J'entre en contact avec ce conseiller 1 à partir du mois de septembre, d'abord par texto, ensuite téléphoniquement. Nous nous rencontrons ensuite physiquement, nous échangeons et nous faisons le constat que nous défendions les mêmes valeurs et d'une nécessité d'agir. Surtout, j'ai compris qu'il y avait une traduction politique à partir de 2020, un vrai changement de doctrine qui allait dans le sens que j'avais toujours défendu, à savoir que l'État allait enfin affronter l'Islam politique, l'idéologie islamiste, et mettre les moyens politiques pour répondre à la propagande islamiste de plus en plus pressante contre la France, la République, les institutions, les élus, les universitaires, les journalistes, etc. Évidemment, quand je vois cette réorientation de la politique étatique, c'est une chose que j'ai toujours défendue, et je décide de la soutenir, d'abord intellectuellement en tant que personne engagée. J'exprime ce soutien de différentes façons, sur les réseaux sociaux, dans mes publications, mes émissions de télévision, etc.

À partir de la rentrée 2020, le Président de la République va tenir un discours important, le discours des Mureaux contre le séparatisme islamiste, et les choses vont s'accélérer. Quelques jours plus tard a lieu l'assassinat du professeur du collège de Conflans-Sainte-Honorine, suscitant évidemment une émotion légitime. À ce moment, la volonté politique déjà affichée s'accroît. Les pouvoirs publics sont interpellés pour agir plus vite. Concours de circonstances, au moment où la politique gouvernementale entend concrétiser sa volonté de répondre à la propagande islamiste sur Internet, on découvre deux choses. On découvre d'abord que le crime terroriste qui a coûté la vie à ce professeur était lié de façon directe et matérialisée à la propagande islamiste sur les réseaux sociaux. En onze jours, ce professeur a été diabolisé ; en onze jours on a utilisé le discours victimaire, et en onze jours seulement quelqu'un qui n'était pas du tout en contact avec les personnes qui diabolisaient la victime allait passer à l'acte. On connaît la suite. Le constat que j'avais personnellement porté, et que je n'étais pas le seul à porter, se matérialisait par un fait dramatique. Deuxième événement de hasard, le 2 ou le 3 octobre, au moment du discours des Mureaux, Christian Gravel est nommé au comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

À partir de là, j'ai trois types de rencontre. J'ai eu des rencontres au ministère de l'Intérieur, notamment au département de Madame Schiappa, et au CIPDR avec Christian Gravel. J'ai eu des rencontres régulières à la demande – j'insiste, à la demande – du cabinet de Madame Schiappa. Je n'ai jamais sollicité un rendez-vous pour aller faire des offres de services. Il y a différents conseillers, celui que j'ai appelé conseiller 1, avec lequel j'ai une relation très cordiale aujourd'hui, car il n'a jamais agi d'une façon qui pourrait me laisser penser qu'il y avait quelque chose de malsain, le conseiller 4 que j'avais rencontré quelques mois plus tôt au CIPDR avant même l'arrivée de Christian Gravel, car j'étais aussi en contact avec le prédécesseur de Christian Gravel, et le conseiller 3 et le conseiller 2, soit les quatre conseillers avec lesquels je vais être en contact de façon régulière en septembre, octobre, novembre, décembre, janvier, février, mars et jusqu'au mois d'avril. Tout ce processus se passe sur deux sujets, à savoir d'abord des consultations pour alimenter la ministre dans le cadre de tout ce qui allait être la future loi séparatismes, etc. afin qu'elle comprenne quels étaient les enjeux, et ensuite une demande de leur part pour que je traduise les idées et les pistes que j'offrais pour qu'ils s'en emparent et qu'ils en fassent ce qu'ils veulent. À aucun moment je me dis que je vais proposer un projet pour moi. Tout cela se fait gracieusement à ce stade.

M. Claude Raynal, président. – Nous allons essayer de préciser les choses. Vous vous êtes peu exprimé oralement, mais vous avez twitté. Dans un tweet, vous rappelez que vous n'avez pas pris cette initiative spontanément, mais que vous y avez été encouragé par des représentants des pouvoirs publics, notamment par les membres du cabinet de Madame Schiappa et par elle-même.

M. Mohamed Sifaoui. – Je vous le redis sous serment aujourd'hui.

M. Claude Raynal, président. – Pouvez-vous développer ce point ?

M. Mohamed Sifaoui. – Excusez-moi, je rigole car je suis quelqu'un d'assez jovial. J'ai dit que Madame Schiappa n'était pas mon amie, qu'elle ne l'a jamais été et qu'elle le sera encore moins demain. Je dis cela, car je n'aime pas et je ne respecte pas les gens qui n'ont pas de courage. Madame Schiappa est innocente, mais son attitude est curieuse. Elle a une attitude de quelqu'un qui est coupable. Mais elle n'est coupable de rien, et je vous le redis devant vous !

M. Claude Raynal, président. – Ce n'est pas le sujet, et d'ailleurs nous ne parlons pas de culpabilité.

M. Mohamed Sifaoui. – Non, mais elle a une attitude de coupable, c'est moi qui le dis. Si j'étais un observateur extérieur, je me dirais que Madame Schiappa a quelque chose à se reprocher. Et c'est bizarre, car elle n'a rien à se rapprocher.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ce n'est pas à vous de le dire.

M. Mohamed Sifaoui. – Je vous donne mon sentiment.

M. Claude Raynal, président. – Revenons-en aux faits. Vous dites avoir été encouragé notamment par Madame Schiappa. Le confirmez-vous et, le cas échéant, comment cela s'est-il traduit ?

M. Mohamed Sifaoui. – Cela s'est traduit par des rencontres en fin de réunion avec son cabinet, et je vais citer deux rencontres notamment. À l'issue d'une réunion portant sur le projet que j'ai proposé, quand la ministre sort pour vous saluer et pour vous dire « je

compte sur vous » ; est-ce que c'est encourager à mettre en application un projet ou pas ? Ou encore quand les conseillers de la ministre me disent qu'elle apprécie énormément le projet que je leur ai présenté, qu'elle croit en ce projet, qu'elle s'en inspire énormément et qu'elle m'encourage à le présenter et à le défendre, et qu'ils disent qu'il sera regardé avec bienveillance ? Ou troisièmement, enfin à l'issue d'une rencontre que je devais avoir en tête à tête avec elle le 22 avril 2021, mais qui a finalement été annulée en raison d'un agenda compliqué, et qu'elle arrive en fin de rendez-vous avec son directeur de cabinet Sébastien Jallet, me salue et me dit encore une fois qu'elle compte sur moi et m'encourage vivement à mettre en application mon projet le plus rapidement possible.

Je mets toutefois un bémol : il est vrai qu'à aucun moment, ni Madame Schiappa, ni son cabinet n'ont pris un engagement financier à mon égard. Il y a eu trois étapes, à savoir un processus de réflexion qui a abouti au projet, une présentation du projet par moi-même – que j'ai fini par décider, car je me suis dit que si j'ai toujours défendu cette idée, pourquoi ne pas l'appliquer – et la troisième étape, une validation politique du cabinet de Madame Schiappa. Il restait une dernière étape, la validation administrative et financière du projet. Concernant le projet – j'ai entendu une histoire de 300 000 euros, cela ne va pas résister à un examen froid, distancié et documenté de la chronologie que je vais vous citer dans le détail. On n'a jamais parlé de 300 000 euros !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Les déclarations que vous faites sur les discussions ou les rencontres avec Madame Schiappa confirment semble-t-il les déclarations de la ministre hier, qui explique que c'est plutôt entre deux portes, assez furtif, et que ce n'est pas un entretien d'une heure ou deux heures durant lequel le projet serait discuté en tête à tête avec des conseillers. Concernant vos propos selon lesquels, à partir du 2 ou 3 octobre 2020, quand Monsieur Gravel est nommé secrétaire général du CIPDR, il y a de manière suivie un certain nombre d'échanges et de rencontres avec les autorités politiques et administratives : pouvez-vous nous communiquer aujourd'hui ou très rapidement des éléments tangibles qui confirment vos déclarations, comme une chronologie des dates et des e-mails de confirmation de ces rencontres ? À l'heure actuelle, je prends note de vos déclarations sur vos contacts réguliers avec des autorités administratives et politiques, mais il nous faut des éléments tangibles, que vous pouvez nous faire suivre tout de suite ou à l'issue de l'audition.

M. Mohamed Sifaoui. – Désolé de ne pas pouvoir vous les communiquer aujourd'hui, et pour tout vous dire, j'avais préparé toute une documentation avec laquelle je devais venir, mais j'ai reçu une visite très courtoise du juge d'instruction, de la représentante du parquet et de policiers qui ont saisi et mis sous scellé tous les documents concernant cette affaire que j'avais préparés. Il faut que je puisse recollecter l'ensemble des éléments et des traces numériques, puis je vous communiquerai les dates dès que possible par un envoi mail.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Lors de son audition, le préfet Gravel nous a rapporté qu'il avait appris que l'USEPPM, dans laquelle vous avez un rôle et une fonction, pourrait bénéficier d'un soutien via le Fonds Marianne, à l'issue de l'appel téléphonique que vous avez eu avec lui quand vous sortiez du cabinet de la ministre. Vous lui aviez parlé du Fonds Marianne en lui faisant comprendre qu'à la fois par votre statut, votre implication et votre investissement, vous aviez toute votre place pour ce fonds. Tout cela se passe en amont de la mise en place du Fonds Marianne qui n'interviendra qu'en avril. Est-ce bien la réunion que vous avez évoquée ? Avez-vous la date précise ? Avez-vous contacté le préfet Gravel à ce sujet et vous a-t-il signifié un quelconque engagement certain ou au contraire très évasif ?

M. Mohamed Sifaoui. – Ce que vous a dit le préfet Gravel est vrai, mais je mettrais un bémol et quelques nuances de précision. La question m’a été posée par les inspecteurs de l’IGA, et honnêtement j’avais oublié cet épisode. C’est en recherchant, dans ma mémoire, et en essayant de remettre la chronologie, que je me suis souvenu de la chose : la réunion au cabinet de Madame Schiappa à la fin de laquelle elle vient me saluer ne se fait pas entre deux portes, mais dure le temps d’un échange de dix à quinze minutes. Les membres du cabinet et Madame Schiappa me disent qu’un fonds, sans parler du Fonds Marianne, un fonds important dédié au contre-discours sera prochainement mis en place et qu’ils attendent les derniers arbitrages.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Selon votre mémoire, c’est à quelle date ?

M. Mohamed Sifaoui. – Le 24 mars 2021, très précisément. Je n’ai pas réagi sur le coup, mais je sens une détermination chez les politiques. Je compte sur vous pour prendre de la hauteur par rapport à cette affaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – On essaie de s’y employer.

M. Mohamed Sifaoui. – Je suis sûr que vous y arriverez, je vois que vous vous donnez beaucoup de mal, je suis certain que vous y arriverez. Je ne me réjouis pas de toucher de l’argent, ce serait ridicule, je me réjouis que l’État ait enfin compris qu’il fallait dégager le nerf de la guerre pour pouvoir répondre aux islamistes. Je vous rappelle que l’Islam politique n’est pas généré par des gens éparpillés ici et là. Ce ne sont pas des individus, des jeunes de quartiers populaires. Il y a des États derrière. Ceux qui financent le discours islamiste toxique, c’est le Qatar, ce sont parfois des alliés de la France, c’est la Turquie qui est membre de l’OTAN.

M. Claude Raynal, président. – Nous n’allons pas faire ici d’histoire de l’islam politique.

M. Mohamed Sifaoui. – Certes, mais le contexte est important à comprendre.

M. Claude Raynal, président. – Croyez qu’ici, nous le connaissons.

M. Mohamed Sifaoui. – Je me dis simplement qu’un fonds dédié au contre-discours est une décision politique importante. Sur ce, j’appelle alors Christian Gravel pour lui dire, croyant qu’il était au courant, que la mobilisation de ce fonds est une très bonne nouvelle, mais il me répond qu’il n’est pas au courant.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous avez donc les mêmes propos que les déclarations du préfet Gravel qui n’ont pas complètement été confirmées par la ministre.

M. Mohamed Sifaoui. – Je pense que la ministre a des problèmes de mémoire, ce qui peut arriver.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avant le 24 mars, vous avez eu un certain nombre de contacts et d’échanges pour nourrir le débat et les projets que vous devez avoir en tête. En effet, vous allez très rapidement déposer un projet ambitieux porté par une association dont vous faites partie, ce qui signifie que vous devinez que les éléments constitutifs de votre réflexion et de votre projet vont devenir tangibles à travers un projet, C’est bien ça ?

M. Mohamed Sifaoui. – C’est bien ça.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ça, c'est le point de départ, la réunion du 24 mars. Une autre réunion se tient le 6 avril en votre présence et en présence du préfet Gravel et d'un conseiller chargé des relations avec les élus et les collectivités. Quels étaient l'objet et le contenu de cette réunion ? Des éléments nouveaux, plus précis sur le Fonds Marianne, sur un appel à projets sont-ils abordés à ce moment ?

M. Mohamed Sifaoui. – Lors de la réunion du 6 avril, on ne parle pas de fonds, on ne parle que du projet.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – De quel projet ? Vous évoquez le 24 mars l'arrivée possible d'un fonds, sans plus. Je pense donc que le 6 avril, vous allez un peu plus loin, raison pour laquelle je vous demande quel est le contenu de cette réunion et si on vous donne un peu plus d'éléments.

M. Mohamed Sifaoui. – Non, absolument pas. Le 6 avril, on ne parle que du projet que je dois incarner à ce moment-là. Il y avait besoin d'affiner un certain nombre d'éléments, mais je ne leur présente aucun chiffrage. Jusqu'au 24 mars, je ne propose aucun chiffrage. Avec Cyril Karunagaran, on va chiffrer le projet entre le 24 mars et le 6 avril.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – J'avais bien compris. Je vous demandais donc quel était le contenu de la réunion du 6 avril et si vous avez alors une première approche systématique, stratégique, documentée, avec un projet de financement, une ébauche d'enveloppe.

M. Mohamed Sifaoui. – Le 6 avril, la réunion porte sur le projet en lui-même, sa stratégie. Le jour de l'ouverture de votre commission d'enquête, j'ai vu qu'avait fuité un des documents du dossier, à savoir la fameuse fiche synthétique. Or la subvention n'a pas été donnée par rapport à cette fiche synthétique. C'est faux. Si ceux qui avaient commenté cette fiche synthétique avaient fait preuve d'un minimum de professionnalisme, ils auraient simplement du aller voir la constitution du dossier le jour de l'appel à projets, dans lequel figuraient deux documents, à savoir une fiche détaillée et une fiche synthétique du projet. La fiche synthétique devait faire un feuillet.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Est-ce vous qui venez avec ces éléments qui font l'objet de la discussion ?

M. Mohamed Sifaoui. – Non, moi je viens avec un projet d'une dizaine de pages ainsi qu'un bloc-notes dans lequel j'avais noté toutes les idées. Je présente le projet dans le détail, et cela prend à peu près une heure. Sur le chiffrage, je dis dès le départ qu'il n'y a absolument aucun intérêt à financer un projet qui ne soit pas pluriannuel et dont on n'est pas sûr de la pérennité. Par conséquent, entre le 24 mars et le 6 avril, nous avons travaillé avec Cyril Karunagaran sur le chiffrage d'un projet pluriannuel.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ce n'est pas tout à fait ce qu'il nous a dit.

M. Mohamed Sifaoui. – Très bien, mais c'est ce que je vous dis, et je suis responsable de mon propos. Dans ce genre d'auditions, les gens peuvent être imprécis. Nous avons travaillé sur un chiffrage pluriannuel et nous avons établi ensemble le bilan prévisionnel sur trois ans. Le chiffrage complet sur trois ans montrait que le projet allait coûter 1,5 million d'euros. Pourquoi une telle somme, qui peut faire hurler ? En effet, la riposte sur Internet nécessite la mobilisation de moyens humains séniors, des personnes confirmées. Par conséquent il faut des salaires, ce qui représente des coûts. Nous avons ainsi

imaginé une petite armada de personnes capables de répondre sur Internet, raison pour laquelle sur trois ans, il était question d'une première année à 635 000 euros et de deux années à 850 000 euros.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous venez donc avec votre projet le 6 avril et vous vous quittez, je pense, en bons termes. J'imagine qu'on vous dit quelque chose à ce moment.

M. Mohamed Sifaoui. – On me dit que le projet est en train d'être étudié très sérieusement.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le mot projet ne peut pas être utilisé dans tous les sens. Vous sortez, vous vous quittez en bons termes et on vous dit que votre dossier va être étudié pour voir comment il s'inscrit dans la durée ?

M. Mohamed Sifaoui. – On me dit que mon projet va être étudié.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le lendemain est évoquée l'idée d'un appel à projets à l'initiative du gouvernement et sur lequel le gouvernement réfléchit. Je conclus de ce que vous venez de dire que le 6 avril, veille du 7 avril où sera évoquée l'idée d'un appel à projets, vous n'avez eu aucune information d'une possible démarche du gouvernement de lancer un appel à projets sur cette thématique.

M. Mohamed Sifaoui. – Absolument pas. Je n'ai aucune information laissant croire que le Gouvernement allait faire un appel à projets. À ce stade, le 6 avril, je parle au nom d'une association qui porte un projet validé politiquement, et qui est en train de discuter avec les pouvoirs publics quant à sa réalisation.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – J'imagine que le projet a fait l'objet d'un débat avec les membres de l'association et d'un compte-rendu de validation de ce projet qui sera peut-être soutenu par le gouvernement.

M. Mohamed Sifaoui. – J'ai tenu au courant les différents membres de l'association.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avec ou sans formalisme ?

M. Mohamed Sifaoui. – Avec un formalisme. Lors d'un conseil d'administration.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avec un compte-rendu de conseil d'administration ? Vous êtes sûr ?

M. Mohamed Sifaoui. – Me semble-t-il, oui. Cyril Karunakaran vous le dira mieux que moi.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cyril Karunakaran nous a dit qu'il avait travaillé 24 heures sur 24 du 7 au 9 avril.

M. Mohamed Sifaoui. – Du 7 au 9, c'est autre chose. Nous avons parlé du projet à partir du mois de janvier. Le 6 avril, je termine ce rendez-vous et le 7 avril, je reçois un e-mail du conseiller 3 qui m'envoie une série de documents en me disant de les remplir et de les transmettre au CIPDR, et que nous avons 48 heures pour le faire.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – À plusieurs reprises, il a été évoqué que vous étiez formateur au sein de l'unité de contre-discours républicain. Par qui avez-vous été sollicité pour réaliser ces formations et à partir de quand les avez-vous dispensées ? Étiez-vous d'ailleurs rémunéré, soit personnellement, soit au titre d'une structure d'entreprise ou associative ? Jusqu'à quand avez-vous dispensé ces formations et avez-vous eu d'autres actions avec le CIPDR, ayant éventuellement donné lieu à des rémunérations ?

M. Mohamed Sifaoui. – Revenons en octobre 2020. Lorsque Monsieur Gravel est nommé au CIPDR, j'étais déjà en contact avec son prédécesseur et j'avais aussi quelques contacts au sein du CIPDR. Monsieur Gravel m'appelle, avec d'autres, et nous propose de constituer un comité scientifique. Première étape. Il me dit qu'il a besoin du soutien de tout le monde, car il est chargé de mettre en place très vite une unité de contre-discours républicain, mais qu'il n'a pas de moyens humains suffisants qui maîtrisent la matière. Lors de discussions, soit en groupe avec les autres personnes sollicitées, soit en bilatéral, il m'a demandé s'il pouvait compter sur mon aide, ce dont je l'ai assuré. Entre le lendemain de sa nomination et novembre, j'ai agi de façon bénévole auprès du CIPDR au quotidien. Le 24 ou le 25 octobre, il m'appelle pour me dire que la ministre déléguée à la citoyenneté et lui-même souhaitaient que je prenne part à un déplacement officiel dans le Tarn, à Albi, pour participer à un séminaire. Le 26 octobre, nous nous sommes ainsi rendus, Madame Schiappa, Christian Gravel et moi-même, à Albi pour assurer cette journée de séminaires.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous avez voyagé ensemble ?

M. Mohamed Sifaoui. – Non, j'ai mes contraintes donc je voyage dans des conditions qui sont gérées par le ministère de l'Intérieur. Nous avons tous les trois participé à cette journée de séminaire, puis Madame Schiappa a poursuivi sa visite ministérielle et nous sommes rentrés. J'ai continué mes relations avec le CIPDR, nous avons entamé un début d'échange intellectuel et ces sollicitations étaient quotidiennes – je ne m'en plains pas, j'y étais totalement disposé. Vers la mi-novembre, Christian Gravel m'a fait savoir qu'il était gêné par le fait de me solliciter au quotidien, qu'il comptait sur mon implication, que je serai de toute façon rémunéré et qu'il avait eu l'accord de la ministre. Cela a fait l'objet d'un devis et d'une facture en bonne et due forme. Toutes les institutions régaliennes, à commencer par la Présidence de la République, le cabinet du ministre de l'intérieur, le cabinet de madame Schiappa, savaient que j'étais totalement impliqué, que je formais les équipes de l'UCDR. Le devis a été établi fin novembre 2020.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cela a été fait en nom propre au nom d'une association ou d'une entreprise ?

M. Mohamed Sifaoui. – Au nom d'une entreprise.

M. Claude Raynal, président. – Cela couvrait quelle période ?

M. Mohamed Sifaoui. – Il s'agissait d'un forfait payable en une fois sur la durée d'une année initialement, mais que j'ai fait durer jusqu'à janvier 2023.

M. Claude Raynal, président. – C'est un forfait qui a été payé plusieurs fois, puisque c'était une action à venir ?

M. Mohamed Sifaoui. – C'est un forfait qui a été payé en une fois, mais plusieurs mois plus tard – vous savez comment ça se passe.

M. Claude Raynal, président. – Non je ne sais pas. Dites-moi.

M. Mohamed Sifaoui. – Généralement, quand vous délivrez une facture à l'administration en novembre ou décembre, vous êtes payé quatre à cinq mois plus tard, de mémoire.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous sommes preneurs de ce document, si vous le voulez bien.

M. Mohamed Sifaoui. – Vous verrez avec la police judiciaire, tout est à son niveau.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le 24 mars, la réunion se tient en votre présence, celle de membres du cabinet et celle du préfet Gravel ou le préfet Gravel n'est-il pas présent ?

M. Mohamed Sifaoui. – Le 24 mars, le préfet Gravel n'y était pas, il y était le 6 avril. Sinon je ne l'aurais pas appelé au moment de sortir du cabinet !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Quand avez-vous discuté pour la première fois avec le secrétaire général du CIPDR du projet de l'USEPPM ?

M. Mohamed Sifaoui. – Le 9 avril, Cyril Karunagaran envoie le projet chiffré au CIPDR à la demande du cabinet. À partir de là, pour une question d'organisation, Cyril Karunagaran devait être l'interlocuteur du CIPDR, car il est très à l'aise sur les questions administratives. Moi, je ne suis pas très attiré par ça.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il ne nous a pas vraiment dit qu'il était parfaitement à l'aise sur les sujets administratifs et financiers, mais comme vous formez un binôme assez proche, je voulais juste vous dire qu'il n'y a pas de sujet.

M. Mohamed Sifaoui. – Pardon, je n'ai pas compris votre remarque.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je pense que vous l'avez comprise, et je vais la reformuler de la même manière.

M. Mohamed Sifaoui. – Pourquoi m'attribuez-vous des choses ? Quand je vous dis que je ne l'ai pas comprise, je suis honnête.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je reste cordial et courtois. Par honnêteté, parce que je n'aime pas les chausse-trappes, et je préfère que s'il y a un point de désaccord, on l'identifie. Madame la ministre m'a fait hier répéter deux fois la même question, et même la deuxième fois elle m'expliquait qu'elle ne comprenait pas. Or en général on me dit plutôt que je suis assez direct. Je vous dis que le président nous a déclaré ne pas être habitué à porter des dossiers de ce type.

M. Mohamed Sifaoui. – Je vous ai dit qu'il était à l'aise sur les questions administratives, je ne vous ai pas dit qu'il était spécialiste de la question des subventions. C'est vrai qu'il n'avait jamais demandé de subvention, mais il est à plus à l'aise que moi sur les tableaux Excel, et pour faire des bilans prévisionnels. Nous ne disons pas des choses contradictoires ; c'est peut-être votre lecture qui amène à voir des choses contradictoires.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – On essaye de faire la lumière. Pourquoi vous êtes-vous tourné vers l'USEPPM pour porter le projet de Fonds Marianne, car il ne s'agissait pas vraiment l'objet de cette association ? Quel était le lien et quels étaient alors les objectifs portés par cette association ?

M. Mohamed Sifaoui. – Lorsque la discussion a lieu au cabinet, j’en informe Cyril Karunagaran très rapidement, je crois même dès décembre, mais dans mon esprit il n’est pas acté que l’USEPPM portera le projet. Je laisse le choix aux membres du cabinet auxquels je dis que je suis en contact avec quatre ou cinq associations, dont l’USEPPM dans sa dénomination complète, l’Union des fédérations des sociétés d’éducation physique et de préparation au service militaire. Cela fait sourire tout le monde. Il me demande ce que c’est que ça. J’explique qu’il s’agit d’une vieille association de 1885 reconnue d’utilité publique, de laquelle je fais partie. Tout le monde s’est arrêté sur cette reconnaissance d’utilité publique. J’explique que depuis 2016-2017, l’association s’est réorientée sur les questions de prévention à la radicalisation.

J’ai entendu des commentaires comme quoi ce ne serait pas l’objet. Lorsque cette association est née à la fin du dix-neuvième siècle, que ses statuts sont réactualisés début du vingtième siècle et qu’elle est reconnue d’utilité publique en 1922, on est dans un contexte historique que d’aucun connaît : il est question d’armer la jeunesse. C’est une association qui préparait les enfants des petits bourgeois à aller à la guerre. Or je pense que s’il fallait dire aujourd’hui qu’il faut réarmer la société intellectuellement, et réarmer la jeunesse pour qu’elle fasse barrage intellectuellement et qu’elle devienne hermétique à la propagande islamiste, ce n’est pas contradictoire. On peut avoir une discussion, mais cette discussion, on l’aura devant les tribunaux. C’est un débat juridique sur la loi de 1901 sur les associations.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – En 2016-17, vous réorientez l’association. Vous modifiez l’objet de l’association. Des comptes-rendus attestent-ils de la modification de l’objet de l’association ?

M. Mohamed Sifaoui. – Oui, des comptes rendus et des assemblées générales ont abordé le sujet. Lorsque Cyril Karunagaran a pris la présidence en 2016-2017, il a traité le sujet. Je reprends une expression exacte utilisée par des avocats : c’est ouvrir une « usine à gaz » que de refaire les statuts d’une association qui est déjà reconnue d’utilité publique, car ils ont expliqué que cela engendre la perte de la reconnaissance d’utilité publique et que cela est très compliqué. Je ne suis pas là spécialiste des questions administratives sur les associations.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Dans les documents dont nous disposons, il est indiqué que vous êtes salarié de l’USEPPM dans le cadre de la réalisation du projet du Fonds Marianne. Y a-t-il une compatibilité juridique entre cette situation de salarié et les statuts de l’association, puisque vous avez également indiqué au secrétaire général du CIPDR que vous alliez démissionner du conseil d’administration ? L’avez-vous fait et, le cas échéant, de quelle manière et à quelle date cela s’est-il matérialisé ?

M. Mohamed Sifaoui. – Entre l’année 2020 et le début de l’année 2021, j’étais trésorier. J’ai démissionné du poste de trésorier en février, je crois.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Donc à partir du moment où vous êtes trésorier, vous devenez salarié ?

M. Mohamed Sifaoui. – Absolument pas, je n’ai jamais été salarié de l’USEPPM. Jusqu’au 24 mai 2021, pour le compte du projet ILaïc, je n’avais jamais été salarié ni ne me suis fait rembourser sur des frais que j’ai engagés pour le compte de l’USEPPM. La question de la rémunération est liée au fait que je devais m’impliquer complètement dans le projet et que je devais laisser un certain nombre d’activités.

Le côté ridicule de l'affaire : quelques mois auparavant par ailleurs, j'avais lancé un projet personnel à haut potentiel financier, qui n'avait besoin du soutien de personne, avec un partenaire suffisamment solide. Or, je l'ai mis entre parenthèses pour aller signer un pathétique contrat à 4 422 euros bruts, pour toucher au final autour de 3 200 euros nets impossibles. Au vu de mon expérience de 35 ans et de mon âge de 56 ans, je ne trouve pas scandaleux d'être rémunéré à cette hauteur.

Sur la compatibilité entre la rémunération et mon statut d'administrateur, les journalistes mal informés, qui croient avoir une meilleure connaissance que des avocats spécialistes en droit du travail, auraient dû consulter un spécialiste du droit du travail qui aurait expliqué que la rémunération d'un administrateur est possible lorsqu'il s'agit de rémunérer une mission spécifique et non pas sa fonction d'administrateur, ce qui était mon cas. Il n'y avait donc aucune contradiction. J'avais demandé à Cyril Karunagaran si je devais totalement démissionner de l'association et il m'a répondu que non. Par conséquent, je suis resté administrateur et j'ai accepté de remplir ma fonction dans le cadre d'un contrat de travail signé en bonne et due forme.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – La liste des administrateurs fournie dans le dossier du projet ne correspondait pas à la liste des administrateurs enregistrée en préfecture. Aviez-vous connaissance des divergences ?

M. Mohamed Sifaoui. – Non, je n'étais pas au courant, je ne l'ai appris que récemment.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Quand avez-vous évoqué pour la première fois l'USEPPM aux autorités auxquelles vous aviez affaire, à savoir soit le cabinet de la ministre, soit le secrétariat général ?

M. Mohamed Sifaoui. – Je n'avais jamais évoqué le nom de l'association à Christian Gravel. J'ai évoqué le nom de l'association avec le cabinet à deux reprises je crois, une fois début mars dans une rencontre informelle, et je l'avais dit à l'un des conseillers, mais surtout lors de la réunion du 6 avril. Christian Gravel a découvert l'existence de l'USEPPM au moment de l'envoi du dossier de candidature le 9 avril en fin d'après-midi. Lorsque le conseiller 3 m'a envoyé le mail avec les documents à renseigner, il m'a dit que nous avions deux jours, jusqu'au vendredi en fin après-midi, pour les renvoyer.

M. Claude Raynal, président. – On vous encourage à présenter un dossier, vous proposez un dossier et à un moment donné, vous avez une discussion sur l'association et vous dites avoir proposé trois ou quatre structures associatives pouvant potentiellement porter le projet. Cela signifie que le cabinet vous a dit que vous ne pouviez pas prendre l'action en votre nom personnel, mais qu'il voulait travailler avec vous et que l'association, quelles que soient ses éventuelles compétences, servirait à porter l'action. L'appel à candidature est un appel vers des structures. Ce sont des associations qui répondent. C'est donc pour cela que vous répondez à l'USEPPM, nous sommes d'accord ?

M. Mohamed Sifaoui. – Nous sommes absolument d'accord avec la précision selon laquelle, sur les quatre associations que je cite, trois étaient totalement connues du cabinet.

M. Claude Raynal, président. – Et donc refusées ?

M. Mohamed Sifaoui. – Non, pas refusées.

M. Claude Raynal, président. – Ils ont choisi la seule qu'ils ne connaissaient pas ?

M. Mohamed Sifaoui. – D'une certaine façon... C'est pour cela que je me sens aujourd'hui trahi par les mensonges, par les approximations et par la politique de l'amnésie qui est menée dans ce dossier. Encore une fois, je rappelle que je n'ai pas sollicité de subvention – on m'a sollicité – et que je les ai laissés choisir l'association dans une logique de coopération. On est censé être dans le même bateau. Avec qui voulez-vous que je travaille, et j'ai dit « je connais untel, untel et untel », et voilà, ça s'est passé comme ça. Tout autre récit est mensonger.

M. Claude Raynal, président. – Y-en-a-t-il d'autres ? Non, la question qui était posée est « pourquoi cette association ? », et vous donnez la réponse.

M. Mohamed Sifaoui. – Je pense que c'est de bonne foi ; il ne faut pas voir du mal partout. Je ne parle pas de vous Monsieur le président ! Il faut accepter que ce soit retransmis en direct. Vous savez que les gens qui regardent n'ont pas tous votre intelligence, pardon. Il ne faut pas que les gens voient du mal partout.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – C'est plus de la connaissance.

M. Claude Raynal, président. – Restons sur les faits.

M. Mohamed Sifaoui. – Ce qui les intéresse à ce moment-là, c'est la reconnaissance d'utilité publique.

M. Claude Raynal, président. – Voilà, et cela a donc été le seul critère permettant de choisir cette association, ce qui a d'ailleurs été dit par l'un des deux préfets. Cependant, en réalité, l'appel à projets porte sur des structures et dans ce cas particulier, le cabinet souhaite travailler avec vous. N'ayant pas de structure, vous proposez plusieurs structures qui peuvent accueillir cette action et le ministère en choisit une.

M. Mohamed Sifaoui. – C'est ça.

M. Claude Raynal, président. – Nous sommes d'accord. D'ailleurs, le préfet Gravel a déclaré que la subvention versée à cette association « payait de l'intelligence ». C'est une expression très favorable à votre endroit.

M. Mohamed Sifaoui. – Je ne pense pas qu'il l'ait dit dans cet esprit. Il a dit que ces salaires « payent une œuvre de l'esprit ». Que ce soit dans une association ou une autre, on produit de l'intellect.

M. Claude Raynal, président. – Je continue, le préfet Gravel a dit que cette subvention « payait d'abord de la production intellectuelle ». Or, une des questions était de savoir si cette subvention avait constitué un levier de financement pour un travail de consultant. Cette question s'était en effet posée, car nous n'avions pas d'abord l'information que vous venez de nous donner, que par ailleurs, les activités que vous meniez sur demande quotidienne du CIPDR étaient elles-mêmes déjà rémunérées par un contrat de consultant.

M. Mohamed Sifaoui. – Le contrat en question prévoit un travail de consultant, un travail de formation et un travail de proposition de contenu, ce qui a duré entre octobre et mars. Nous nous sommes ensuite attelés uniquement à la partie formation.

M. Claude Raynal, président. – Peu importe, vous nous dites que jusqu'en janvier 2023, vous aviez un contrat de consultant, que ce soit de la formation ou autre chose. On a pu imaginer que le contrat que vous aviez passé avec l'association couvrait cette activité de consultant, mais vous avez dit, préalablement à la question, que non, cette activité de consultant était financée par un contrat propre jusqu'en janvier 2023. Cela amène une nouvelle question : dans ce nouveau contrat avec l'association, vous avez une rémunération qualifiée de rémunération à temps plein, mais vous avez un contrat de consultant sur la même période. Avez-vous le don d'ubiquité, la capacité à faire plusieurs choses à la fois ? Vous avez à la fois un travail permanent avec l'association et en même temps un contrat de consultant portant sur certains aspects liés au CIPDR. Pouvez-vous nous expliquer la juxtaposition de ces deux contrats ?

M. Mohamed Sifaoui. – Ceux qui ont travaillé avec moi à différentes époques vont bien comprendre ce que je vais dire. J'ai une capacité de travail qui est bien supérieure à la normale, par passion, par intérêt intellectuel pour la matière. À une époque, je réalisais des reportages et j'écrivais des articles tout en rédigeant mes livres le soir. Je suis donc quelqu'un qui travaille énormément. Je ne veux pas ouvrir une autre polémique politique, je n'ai jamais cru que des gens de mon profil puissent se suffire des 35 heures, donc je ne travaille pas 35 heures, je ne travaille même pas 40 heures, je travaille beaucoup plus – mes week-ends sont très rares.

M. Claude Raynal, président. – Je vous rassure, nous aussi.

M. Mohamed Sifaoui. – Cela rassure surtout ceux qui vous ont élu.

M. Claude Raynal, président. – J'espère bien, mais restons sur la question. Sous l'angle de l'administration, vous avez deux contrats en même temps, financés par le même organisme, le CIPDR, qui ne nous a d'ailleurs pas parlé du contrat de consultant. Cela pose question sur le fait de mettre en place un contrat avec une association comprenant un salarié à temps plein et, en même temps, un contrat dont on ne connaît pas la rémunération.

M. Mohamed Sifaoui. – Si cela vous intéresse, 39 500 euros hors taxes sur 26 mois, de novembre 2020 à janvier 2023. Cela fait 30 mois quasiment.

M. Claude Raynal, président. – C'est une information nouvelle, qui ne pose pas problème par rapport à vous ; c'est un constat. Une même structure vous finance en parallèle sur deux montants différents pour des actions supplémentaires alors que vous avez d'un côté un contrat à temps plein. Nous avions au départ interrogé ce contrat en nous demandant s'il ne couvrait pas une activité de consultant. Nous sentions que cette activité existait, et vous nous l'avez confirmé, mais elle a été traitée en dehors du Fonds Marianne d'après ce que vous nous dites.

Le sujet qui pose une difficulté, non pas par rapport à l'association en tant que telle mais par rapport à la manœuvre de l'administration, a trait au fait qu'il y a eu des négociations préalables, qu'il y a peu d'acteurs en capacité de faire sur cette politique, que vous êtes sollicité et que vous déposez un dossier avant même que le Fonds Marianne soit créé. Ce sont les faits. De ce point de vue, le sujet porte plutôt sur la manière dont l'administration fait les choses. D'autre part, le comité de programmation arrive quant à lui le 13 avril, avant même la question du Fonds Marianne. Le dossier est donc déposé en amont et sera fléché sur le Fonds Marianne après coup. Qui a répondu à l'appel à projets ? Au niveau intellectuel, il n'y a pas de doutes que c'est vous. C'est vous qui avez conçu le projet, mais

d'autres personnes ont-elles pris part à la rédaction du projet, à sa conception intellectuelle ? Cyril Karunagaran a-t-il été associé ou était-il plutôt purement sur la partie chiffrée ?

M. Mohamed Sifaoui. – Il a participé, et pas que lui. Nous avons eu deux rédacteurs et le rédacteur 1 a également participé. Je ne dirai pas non plus les noms. Nous avons conçu ensemble, à trois, ce projet. Le rédacteur 1, qui est l'une des personnes avec qui j'ai pensé intellectuellement le projet, et qui va nous rejoindre quelques mois plus tard, comme salarié, je l'ai associé à la réflexion. Nous avons conçu le projet à trois, dans une logique de ping-pong.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Peut-être même à quatre puisqu'il semble y avoir un rédacteur 2 ?

M. Mohamed Sifaoui. – Non, le rédacteur 2 est venu après, il n'a pas travaillé sur le projet directement, tel qu'il a été présenté en avril.

M. Claude Raynal, président. – Quelles sont les pièces ? Que comprend le dossier ?

M. Mohamed Sifaoui. – Je peux vous retrouver l'e-mail exact, mais outre le cerfa, il y a, de mémoire, trois ou quatre documents qui sont demandés.

M. Claude Raynal, président. – Vous êtes sur un montant de 635 000 euros ?

M. Mohamed Sifaoui. – Nous sommes sur une demande de subvention à financer à 100 % pour une première année à 635 000 euros.

M. Claude Raynal, président. – Ce dossier arrive directement chez le préfet Gravel par e-mail. Comment se déroule le débat après la réception du dossier de 1,5 million d'euros avec une première année à 635 000 euros ? On vous demande de revoir le dossier, le montant ?

M. Mohamed Sifaoui. – Dès le moment où, le 9 avril, Cyril Karunagaran envoie au CIPDR cette demande de subvention telle que validée politiquement par le cabinet de Madame Schiappa, je laisse Cyril Karunagaran traiter avec ses interlocuteurs au CIPDR. Nous n'allons plus avoir aucune nouvelle et j'apprends par voie de presse, à travers une interview de la ministre, qu'un appel à projets appelé Fonds Marianne est mis en place autour du 20-21 avril.

Quatre ou cinq jours plus tard, Cyril Karunagaran me dit qu'il a reçu une communication du CIPDR l'invitant à reformuler la candidature du 9 avril en répondant à l'appel à projets dénommé Fonds Marianne. Pour moi, je ne trouve rien à redire. Il s'agit d'une question d'habillage administratif. Rien ne me choque à ce stade, mais j'aurais dû, peut-être, être un peu plus vigilant. J'estime avoir été piégé et instrumentalisé. J'espère qu'ils l'ont fait inconsciemment et involontairement, mais j'ai été instrumentalisé et j'ai été trahi et je pèse mes mots.

Je vais vous expliquer pourquoi. Lorsque nous discutons au sein du cabinet, je dis trois choses, à savoir premièrement que je n'accepterai jamais de m'engager dans une opération ponctuelle d'une année et qu'il faut donc que l'action soit pluriannuelle, deuxièmement je ne vais pas aller en quête de subvention, je ne sais pas le faire, et l'association qui a été désignée pour porter le projet ne sait pas le faire non plus et n'a pas l'habitude de le faire, donc que je sollicite une subvention à 100 %, et troisièmement qu'il

faudra prendre en compte le fait que les salaires coûtent cher en France et que tout le projet repose sur du potentiel humain, raison pour laquelle il faudra suivre au niveau financier. Là, je vous demande de m'écouter attentivement.

Première étape, Cyril Karunagaran reçoit cet e-mail lui demandant de reformuler sa demande de subvention dans le cadre de l'appel à projets du Fonds Marianne. Il candidate pour le compte de l'USEPPM dans le cadre du Fonds Marianne quelques jours plus tard, avec un cerfa de 1,550 million d'euros sur trois ans. Durant la préparation de ce cerfa, des échanges ont lieu, notamment par e-mail, et il lui est dit que seuls 60 % de la première année seront financés. Cyril Karunagaran rédige donc un deuxième cerfa qu'il envoie en mai et, à partir du 22 ou du 23, j'apprends d'abord par mes sources personnelles d'abord que la candidature allait très probablement être retenue, puis quatre ou cinq jours plus tard par Cyril Karunagaran qu'il a reçu un mail lui disant que le projet avait toutes ses chances d'être retenu.

Nous nous sommes mis immédiatement au travail, car je suis en confiance. On m'apprend finalement que la subvention sera d'un montant de 355 000 euros pour l'année 2021, que l'administration ne peut pas financer à plus de 60 % et qu'il nous appartient d'aller chercher des subventions ailleurs. J'ai fait contre mauvaise fortune bon cœur. J'avais commencé à m'engager auprès des gens et à élaborer le projet. Or progressivement, le projet se dénaturait par son soutien financier et se vidait de sa substance de fait. Nous en arrivons à des allers et retours incessants, après même la notification, entre Cyril Karunagaran et l'administration qui lui demande quelques dernières modifications avant la signature de la convention fin juillet 2021, près de trois mois après la notification.

M. Claude Raynal, président. – C'est donc dans ces discussions, auxquelles vous dites que vous ne participez pas, que l'on passe d'un montant de 635 000 euros à un montant de 300 000 euros d'abord. Nous sommes d'accord ?

M. Mohamed Sifaoui. – Quel montant de 300 000 ?

M. Claude Raynal, président. – Il y a eu à un moment donné un fléchage de 300 000 euros, d'après le premier comité du 13 avril. Vous n'êtes donc pas informé de cela.

M. Mohamed Sifaoui. – Je ne suis pas informé.

M. Claude Raynal, président. – Et vous n'avez pas ensuite participé à une discussion quelconque entre ce moment-là, le mois d'avril, et le comité de sélection qui affiche un montant de 355 000 euros. Il y a eu une remontée.

M. Mohamed Sifaoui. – Il n'y a eu aucune discussion entre le moment où Cyril Karunagaran envoie la première demande de subvention et le jour où j'apprends qu'on va avoir la subvention.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Là-dessus, vous êtes parfaitement sur la même posture ou explication que la ministre : vous êtes concerné par le projet, mais finalement vous vous tenez à distance.

M. Mohamed Sifaoui. – Non, monsieur le rapporteur, je ne peux pas vous laisser dire cela. Ça, c'est une accusation à charge. Je ne vous permets pas. Vous allez tout de suite retirer ce que vous venez de dire. Il n'y a aucune posture chez moi, je ne suis pas un homme politique. Je n'ai rien de comparable avec Madame Schiappa, c'est clair ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je ne retire rien, de la même manière que j’ai fait une observation hier à madame la ministre sur le fait que sur la question de l’équité et de la transparence elle a utilisé les mêmes mots que l’IGA.

M. Mohamed Sifaoui. – Pardonnez-moi, c’est ridicule car il y a des insinuations derrière. On se serait concertés ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Pas du tout, n’interprétez pas.

M. Mohamed Sifaoui. – Je n’interprète pas, mais vous interprétez des choses totalement fausses. Je ne suis dans aucune posture. Je vous réponds avec sincérité, honnêteté et transparence. Arrêtez de me lancer à la figure des choses comme cela.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je ne vous lance rien à la figure, j’ai le droit de formuler et de reformuler comme je l’ai fait tout à l’heure pour être sûr d’avoir bien compris. Vous avez été convié à une réunion avec le directeur de cabinet de madame Schiappa et le secrétaire général du CIPDR le 22 avril 2021. Pouvez-vous nous décrire le déroulement de cette réunion et est-ce qu’à ce moment, le montant de la subvention a été évoqué clairement ?

M. Mohamed Sifaoui. – Non monsieur le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Donc finalement une seconde demande de 355 000 euros est adressée. Pouvez-vous nous indiquer les raisons qui ont conduit l’USEPPM à déposer un deuxième dossier avec un montant rehaussé de subvention ? Même si pour les 300 000, si j’interprète, vous en avez entendu parler par les médias : si la demande initiale était de 635 000, vous n’aviez jamais eu connaissance de cette proposition à 300 000.

M. Mohamed Sifaoui. – D’abord, votre lecture est fautive, car je ne dirige pas un cabinet et que Cyril Karunagaran n’est pas sous mes ordres administrativement. C’est plutôt le contraire. Je ne peux pas vous laisser dire ce que vous avez dit.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Permettez-moi, Monsieur le directeur, vous n’êtes pas là pour m’accuser, nous sommes là pour avoir des échanges apaisés et sereins.

M. Mohamed Sifaoui. – Monsieur le rapporteur, vous faites un raccourci.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Non, je pose des questions.

M. Mohamed Sifaoui. – Vous faites un raccourci malheureux et vous me comparez à madame Schiappa alors que je n’ai absolument rien de comparable ni sur le fond ni sur la forme, c’est clair ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je pense que vous devez garder vos nerfs et votre maîtrise. Nous essayons de le faire.

M. Mohamed Sifaoui. – Je n’aime pas vos provocations et je vous le dis. Je suis quelqu’un d’assez entier. Je respecte les institutions et je respecte les gens qui me respectent. Dès le moment où on ne me respecte plus, je vais aller sur un autre ton, je vous le dis tout de suite.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ne déviez pas, nous allons rester sur les faits mais je n’ai jamais changé de trajectoire et j’essaie au long des auditions d’être assez constant. Certains disent même qu’ils apprécient cette forme de sérénité.

M. Mohamed Sifaoui. – Alors, gardons la sérénité, c’est pour l’honneur de l’institution que vous représentez.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – C’est pour l’honneur de tout le monde.

M. Mohamed Sifaoui. – C’est pour l’honneur de l’institution. L’institution est au-dessus de vous, donc c’est pour l’honneur de l’institution.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – S’il vous plaît, il n’y a pas d’accusation à porter.

M. Claude Raynal, président. – Revenons sur cette réunion du 22 avril. Y étiez-vous ?

M. Mohamed Sifaoui. – Ce n’était pas une réunion, mais une invitation pour être reçu par Madame Schiappa initialement, et cette dernière a été retenue en dernière minute par un évènement important avec le Président de la République ou le Premier ministre, je ne me rappelle plus. Par conséquent, j’ai été informé par le cabinet que je serai reçu par le directeur de cabinet. Pendant une heure, nous avons discuté du projet avec le directeur de cabinet. Ce que ce dernier vous a dit est vrai : à aucun moment, il n’y a eu d’engagement financier, ni de sa part, ni de la part de la ministre, ni de la part du cabinet. Nous avons affiné le projet, il voulait se tenir au courant pour le compte de la ministre des détails du projet.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Qui a pris la décision de modifier le montant du dépôt du dossier à hauteur de 355 000 euros ? Cyril Karunagaran ?

M. Mohamed Sifaoui. – Quand je vous dis, ce n’est pas pour me dérober ; je vous raconte des faits. C’est ce que je suis en train de faire, en étant le plus détaillé possible, et je pense que ça vous embête car l’heure du déjeuner est proche. On va parler calmement. Ne venez pas me piquer au vif et me demander de garder mes nerfs.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je ne pique personne au vif.

M. Mohamed Sifaoui. – Encore une fois, dès le moment où on rentre dans une traduction administrative et financière d’un projet que j’ai porté intellectuellement, je remets l’ensemble des éléments que nous avons préparés ensemble à Cyril Karunagaran, qui va se charger de la traduction administrative de ce projet, en sa qualité de président de l’association. Il va mener les discussions avec l’administration pour mettre en application ce projet d’un point de vue administratif et financier. À partir de là, ce n’est pas pour me dérober, ce n’était pas mon rôle de rester en contact avec l’administration.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – J’ai bien compris. J’ai juste besoin de comprendre la chronologie des faits et les différentes séquences.

M. Mohamed Sifaoui. – C’est heureux que vous ayez enfin compris.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – S’il vous plaît, n’ayons pas de remarque désobligeante, cela ne sert à rien, ce n’est jamais bon pour la sérénité des débats.

M. Mohamed Sifaoui. – Gardez vos nerfs, Monsieur le rapporteur, allons sur le fond.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – En général, je reste sur le fond. Des éléments complémentaires ont été déposés sur le projet. Ces éléments vous ont-ils été demandés et, le cas échéant, à quel moment ?

M. Mohamed Sifaoui. – Tout peut être vérifié car tout est documenté, à savoir des échanges ininterrompus entre les services de Monsieur Gravel et Cyril Karunagaran. Il était en contact avec l'administration. L'administration a demandé à plusieurs reprises à Cyril Karunagaran d'ajuster le projet, d'où plusieurs versions de cerfa et plusieurs e-mails qui demandent d'actualiser le dossier. On lui a demandé d'actualiser le 10 mai 2021. Par la suite, il reçoit un autre e-mail. Visiblement, la personne chargée de l'examen du dossier lui dit « je me permets de vous écrire en raison d'un problème dans la subvention. Visiblement le budget du projet indique toutes les ressources et non uniquement celles des actions ». Nous sommes le 25 juin, un mois après la notification. Un mois même après la notification, l'administration se serait aperçue qu'il y aurait des erreurs. Je sais qui était en contact, et c'est documenté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Venons-en au temps de la réalisation du projet. J'ai bien compris le rôle que vous aviez porté dans ce projet, qui était d'en être la tête pensante avec la vision stratégique et l'architecture de ce projet, ce qui j'imagine vous a pris beaucoup de temps, sachant sauf erreur de ma part que votre contrat de travail prévoyait un travail à mi-temps, c'est bien cela ?

M. Mohamed Sifaoui. – À plein temps, ce que j'ai déjà dit. 35 heures avec un taux horaire de 29 euros l'heure.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Oui, j'ai bien compris que vous aviez une capacité de travail très supérieure à la normale, et je l'apprécie.

M. Mohamed Sifaoui. – Vous appréciez ou non, ce n'est pas le sujet.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – J'apprécie votre déclaration. Je ne porte pas de qualification sur vos capacités, quelles qu'elles soient ; je ne me permettrais pas. Quel regard portez-vous aujourd'hui sur les réalisations de votre association, l'USEPPM, qui ont été financées avec les crédits du Fonds Marianne ? Considérez-vous qu'elles sont en tout point conformes à ce que vous imaginiez à l'échelle de l'enveloppe qui vous a été attribuée ? Avez-vous rencontré des difficultés ou des obstacles particuliers qui vous ont amené à réduire l'ambition, revoir les moyens ? Pouvez-vous nous en dire plus par rapport à tout le travail que vous avez fourni en contrepartie de la subvention accordée ?

M. Mohamed Sifaoui. – À partir du moment où nous avons signé la convention et reçu les fonds fin juillet, à hauteur de 266 250 euros, et non pas 355 000 euros, très vite nous nous sommes mis au travail. J'étais évidemment conscience qu'étant donné que tout avait été budgété sur 635 000 euros, il fallait tout diviser par trois, et notamment le nombre de postes à créer. J'ambitionnais de compter sur au moins six personnes la première année, et il fallait de fait diviser par trois, c'est-à-dire arriver à peu près à trois personnes – pas à deux, car il y avait un taux incompressible, sous peine de ne rien pouvoir réaliser, surtout que nous devions initialement investir l'ensemble des réseaux sociaux. Il était question de lancer des comptes Internet assez rapidement et d'être dans une production de qualité afin de légitimer l'identité que nous comptons créer, en l'occurrence ce collectif ILaïc.

La première difficulté que j'ai rencontrée, c'est que j'ai très vite compris, et davantage entre octobre et novembre, que je m'étais engagé dans un projet mort-né pour la simple raison qu'il n'était plus pérennisable. J'ai en effet compris à travers une discussion avec Christian Gravel qu'il n'irait pas vers un financement de l'année 2, pour des raisons que j'ignore, avant même le bilan. Nous venions à peine de commencer. Nous avons eu un échange assez vif, malgré la sympathie que l'on a, mais très franc.

On a eu donc un échange assez vif sur le fait qu'avec les moyens qui m'étaient donnés et qui étaient très éloignés du projet qui avait été politiquement validé par le cabinet, je ne pouvais pas en l'état mettre en application le projet. Quand je vous dis « j'ai le projet d'acheter dix voitures, et j'aimerais que vous les financiez », vous pouvez me dire que « oui, j'accepte que vous achetiez dix voitures ». La validation politique était très éloignée de la traduction administrative et financière du projet. Nous sommes partis d'une volonté politique qui allait mobiliser des moyens à finalement une absence de volonté politique. Dès le moment où la communication a été faite avec tambours et trompettes, il n'y avait plus rien. Dès le moment où la ministre a capitalisé politiquement à travers sa communication totalement hallucinante – car il était d'abord prévu de ne pas faire de la publicité sur le sujet, déjà pour la sécurité des personnes concernées.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Sur ce point, elle a tenu parole par la suite et n'a jamais communiqué.

M. Mohamed Sifaoui. – Certaines institutions travaillent efficacement dans la discrétion et n'ont pas besoin de claironner sur tous les toits pour rappeler ce qu'elles font. Les gens qui commencent à claironner sur ce qu'ils font sont en général ceux qui en font le moins.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous avons bien compris le sujet. Vous et d'autres ont tenu des discours convergents.

M. Mohamed Sifaoui. – Je comprends donc en octobre que le projet sera difficilement réalisable, mais je fais malgré tous les efforts pour monter quelque chose de crédible. J'attire votre attention sur un élément essentiel, car c'est l'une des critiques formulées par les médias, et probablement par vous-mêmes, ainsi que par le pathétique rapport de l'IGA: existe-t-il un contrat ou une convention qui donne un chiffre ? Si nous avons fait 1 000 productions au lieu de 500, cela aurait-il été suffisant ? Cela revient à nous annoncer le financement d'une armée pour combattre celle de Poutine alors que finalement, seule une petite milice est financée et il nous est demandé pourquoi nous n'avons pas battu l'armée de Poutine. C'est quand même surréaliste. Vous avez des islamistes qui ont dix ans d'avance sur vous, vous donnez trois francs six sous à une association, et vous vous demandez pourquoi les résultats ne sont pas suffisants.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le président de l'association, Cyril Karunagaran, dans son audition, a déclaré qu'aucune demande complémentaire de subvention à l'endroit notamment des deux régions n'avait été adressée pour participer au cofinancement de votre projet. Cela peut s'entendre. Avez-vous une explication sur le fait de ne pas même avoir adressé ces deux demandes de subvention ? Pourquoi y avoir renoncé très en amont ?

M. Mohamed Sifaoui. – J'espère que vous accepterez d'entendre ce que j'ai à vous dire, sous serment. D'abord j'ai adressé une demande de manière informelle, et même

plusieurs demandes à des régions que je ne citerai pas, car cela est resté au stade de l’informel, et je vais vous dire les réponses.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comment se matérialise l’informel ?

M. Mohamed Sifaoui. – Par des rencontres, des réunions que j’ai sollicitées. Or on m’a répondu clairement, et mon interlocuteur a fait cette boutade volontairement: « je ferai en sorte que cette région ne finance pas le « fonds Marlène » ». En effet, elle avait fait une communication tellement personnelle– je vous rappelle le contexte, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, vous êtes des élus, vous connaissez le cynisme politique mieux que moi et vous l’exercez certainement mieux que moi...

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Monsieur Sifaoui, vous devriez retirer ce propos.

M. Mohamed Sifaoui. – Très bien, quand vous retirerez ce que vous avez dit. Je vous dis ce qui m’a été dit et qui intègre une logique de cynisme politique. À la veille de l’élection présidentielle, certaines régions qui avaient des divergences politiques avec Marlène Schiappa et son camp n’étaient pas promptes à soutenir un projet qui est devenu le « projet Marlène Schiappa ». Des gens de votre camp politique, je vous le dis. Ce qui est légitime, ce qui est compréhensible !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Si vous le voulez bien, nous allons rester sur le sujet.

M. Mohamed Sifaoui. – Pourquoi cela vous gêne-t-il de parler de cela ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Rien ne me gêne.

M. Mohamed Sifaoui. – Alors, laissez-moi continuer.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Non, nous allons poursuivre, car nous avons encore un certain nombre de questions.

M. Mohamed Sifaoui. – Les gens voient qu’un certain nombre de questions vous gênent, c’est très bien.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Les Français qui s’y intéressent porteront le jugement qu’ils souhaiteront, ce qui compte, c’est que la démocratie puisse s’exercer sereinement dans le respect des débats, des personnes et du sujet.

M. Mohamed Sifaoui. – Amen.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Dire « amen » ne vous apporte rien et n’apporte rien de constructif au débat, permettez-moi de vous le dire. Quel regard portez-vous sur la demande, à la suite du rapport de l’IGA, de rembourser une partie des sommes versées, car elles ne correspondraient pas à la convention qui a été l’objet de la subvention fléchée au bénéfice de votre association ?

M. Mohamed Sifaoui. – Je conseillerais d’abord au rédacteur de ce rapport de corriger quelques petites erreurs, qui ne sont pas si petites que ça, car on ne peut pas faire un rapport sur un tel sujet en se trompant sur la date d’un assassinat terroriste. L’enseignant de Conflans-Sainte-Honorine n’a pas été tué à la date qui figure dans le rapport. Ce n’est pas à mes yeux un détail, car cela montre la précipitation, la légèreté et le manque de rigueur avec

lesquels ce rapport a été écrit. L'IGA est dans une attitude d'autolégitimation de l'administration en essayant de trouver des lampistes...

M. Claude Raynal, président. – Monsieur Sifaoui, nous ne sommes pas ici pour porter un jugement sur l'IGA.

M. Mohamed Sifaoui. – Je ne parle pas de jugement, je vous parle d'un rapport qui est dans un processus d'autolégitimation pour trouver des lampistes, en l'occurrence, Cyril Karunagaran, moi-même et accessoirement Monsieur Gravel.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez le droit d'avoir tous les avis que vous souhaitez sur le rapport...

M. Mohamed Sifaoui. – Je vous parle des erreurs factuelles. Cela ne vous intéresse pas monsieur le président ?

M. Claude Raynal, président. – Non, pas vraiment.

M. Mohamed Sifaoui. – Alors ne parlez pas du rapport qui mentionne des erreurs en m'interrogeant sur chaque page.

M. Claude Raynal, président. – La question n'est pas celle-là. Que vous ayez des commentaires à faire sur un rapport où vous êtes cité, c'est la moindre des choses, cela s'entend. Que vous ayez une réponse à faire à l'IGA, vous leur donnerez, vous leur enverrez.

M. Mohamed Sifaoui. – Je ne le ferai pas monsieur le président.

M. Claude Raynal, président. – Vous en avez la liberté. Il n'y a aucun problème là-dessus. Nous, on vous dit l'IGA demande à l'administration de demander un remboursement d'à peu près la moitié des montants qui vous ont été alloués. Avez-vous un commentaire à faire sur ce point ?

M. Mohamed Sifaoui. – Je conteste d'abord le fond et la forme de certaines des accusations qui sont mentionnées. Je prendrais l'une d'elle, qui montre encore la légèreté et la médiocrité du texte. On prétend que l'USEPPM aurait loué un bureau sans l'utiliser. Manque de chance, c'est la chose qui ne fallait pas écrire. Dans ma triste vie, je suis toujours accompagné par deux fonctionnaires de police au moins. J'appelle donc officiellement votre commission d'enquête à se rapprocher du service de protection du ministère de l'Intérieur et à lui demander de vous fournir un document qui pourrait attester que chaque matin, au sortir de mon domicile, mes officiers de sécurité m'accompagnaient au bureau qui a été loué pour le compte de la réalisation du projet ILaïc.

M. Claude Raynal, président. – Vous apportez donc ici une réponse sur une dépense d'environ, de mémoire, 18 000 euros.

M. Mohamed Sifaoui. – Je suis sous serment. Deuxièmement, chose gravissime, on va jusqu'à vous expliquer, et expliquer à l'opinion publique, car c'est public, que Cyril Karunagaran et peut-être accessoirement moi-même, aurions fait de l'abus de faiblesse sur deux membres de l'association qui auraient signé des documents qu'ils n'auraient peut-être pas signés s'ils étaient en pleine possession de leurs moyens, tout cela parce que j'ai dit en audition en étant totalement transparent comme je le suis avec vous, que nos deux amis ont, pour le premier, eu un Covid long avec effectivement des difficultés de santé, et pour le second, eu un problème de santé.

Or, ils ont oublié que ces deux personnes sont deux gendarmes à la retraite. L'un a des activités associatives très régulières, il est médecin du GIGN, et le second est aujourd'hui employé dans une grande entreprise où il gère la sécurité. Comment peut-on raconter qu'il y avait deux « vieillards grabataires » à côté de nous, dont nous aurions abusé de la faiblesse ? C'est de la diffamation que je condamne.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur Sifaoui, cela nous éloigne de la demande de remboursement.

M. Mohamed Sifaoui. – Pas du tout, nous sommes dans le sujet, car ce rapport est truffé de mensonges et de contre-vérités. J'irai porter ce combat devant les tribunaux et je vais aider Cyril Karunagaran à démontrer que le rapport de l'IGA est inepte. Le remboursement relèvera donc d'une décision de justice le cas échéant.

M. Claude Raynal, président. – En mars 2022, un avenant vous est envoyé pour proroger du 28 février 2022 au 31 mai 2022 la période autour de laquelle pourra être réalisé le projet ILaïc, qui a pris du retard au démarrage. Cela vous a-t-il permis de terminer certains projets et, le cas échéant, lesquels ? L'IGA n'a pas trouvé trace de cet avenant. A-t-il bien été pris ?

M. Mohamed Sifaoui. – C'est effectivement une difficulté dont j'ai eu connaissance je crois à la rentrée 2022, c'est-à-dire vers août-septembre 2022, d'abord de la part de Cyril Karunagaran, puis de celle de Christian Gravel. Ce dernier m'a fait savoir qu'un avenant devait être signé entre l'association et ses services et que manifestement, Cyril Karunagaran ne l'avait pas envoyé. J'ai demandé à Cyril Karunagaran ce qu'il en était et il m'a dit qu'il l'avait envoyé, mais visiblement, l'administration n'en avait pas trouvé trace. Ils sont restés dans ce dialogue jusqu'à fin 2022, quand Cyril Karunagaran a envoyé en recommandé un avenant signé par ses soins. Or il n'a jamais reçu la partie contresignée. Voilà ce que je sais de cet aspect de la difficulté.

Parmi les autres difficultés que nous avons rencontrées, j'ai été obligé de baisser nos productions à partir de janvier-février pour une raison double. Nous savions d'abord que l'association ne pouvait pas reconduire les CDD des deux rédacteurs par faute de moyens. En outre, nous étions rentrés dans une période de campagne électorale et par conséquent, il devenait très difficile de traiter la plupart des sujets qui étaient les nôtres, ces derniers étant préemptés par deux chapelles idéologiques extrémistes, à savoir l'extrême droite et l'extrême gauche. Je ne vais pas vous citer les candidats. Nous sommes entrés dans cette contradiction et Christian Gravel m'a appelé pour me dire de faire très attention à ne pas publier de tweet qui pourrait polluer la précampagne ou la campagne électorale. Je m'y suis engagé. Après, sans me parler de l'association en question, il m'a dit qu'il avait des difficultés avec une association, et qu'il voulait attirer notre attention car il savait que nous étions plutôt susceptibles de contredire, pour utiliser un euphémisme, un certain nombre de candidats qui portaient des valeurs qui étaient bien éloignées de celles que nous défendons.

M. Claude Raynal, président. – Pas de traces de l'avenant signé, vous confirmez la position de l'IGA sur ce point. D'après les échanges de courriels et téléphoniques qui nous ont été transmis, l'association semble avoir été très peu réactive aux demandes du secrétaire général, au point même de cesser de répondre aux sollicitations entre novembre 2022 et février 2023. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

M. Mohamed Sifaoui. – Ce n'était pas moi qui n'étais pas joignable – on ne vous pas dit à un moment que je n'étais pas joignable – mais j'ai appris que Cyril Karunagaran,

pendant une période, était difficilement joignable. Je lui ai demandé pour quelles raisons il n'arrivait pas à se rendre disponible et il m'a fait savoir qu'il avait des problèmes personnels d'état de santé liés à des proches, et qu'il allait très vite faire diligence pour répondre aux sollicitations.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez dit que vous saviez dès le mois d'octobre que le projet était « fichu », car il n'y avait plus de notion de continuité dans le temps. Vous avez également dit que vous aviez réduit les charges de manière significative, en tout cas vous ne vous êtes pas engagé sur du long terme, ce que l'on peut comprendre. Pour autant, vous n'avez pas réduit toutes les charges et la réalité des charges recouvre en réalité deux salaires principaux, quelques salaires complémentaires et très peu de frais annexes. Vous avez donc réduit les charges, mais pas sur vos deux principaux salaires, qui étaient quand même le point majeur du système. Pouvez-vous nous expliquer cela ?

M. Mohamed Sifaoui. – L'ensemble de nos salaires représentait effectivement me semble-t-il 80 % de la subvention.

M. Claude Raynal, président. – Un peu moins.

M. Mohamed Sifaoui. – Très bien. Cette dépense s'élevait à environ 140 000 euros pour l'ensemble des quatre salaires, avec un delta de prestataires extérieurs de l'ordre de 40 000 euros je crois. Nous sommes substantiellement loin des chiffres avancés par certains médias qui, n'étant pas de grands professionnels de l'investigation, ont mélangé les rémunérations établies sur les fonds propres de l'association et les salaires imputables sur le Fonds Marianne.

Sur le Fonds Marianne, le salaire imputable qui m'a été versé personnellement est de l'ordre de 43 000 euros sur douze mois, dûment déclarés auprès de l'administration fiscale, et celui de Cyril Karunagaran était de l'ordre je crois de 30 000 euros imputable sur le Fonds Marianne, pour un total de 77 000 euros au total imputables sur le Fonds Marianne. Réduire nos salaires revenait à mettre fin à nos contrats de travail et, par conséquent, passer en qualité de bénévole. Or je ne suis pas rentier, car je n'ai pas centré ma vie sur la chose matérielle, et je suis un père de famille avec des enfants à élever, il me faut gagner ma vie à une hauteur me permettant de faire face au quotidien, mais pas pour un enrichissement personnel. Cela n'a jamais été ma quête d'existence.

Il nous fallait donc un salaire, et je n'ai pas à rougir de ce salaire. Je le dis devant vous ce salaire est conforme à un contrat de travail et lié à un travail qui a été fourni. Or ce travail n'a été apprécié que sur sa partie publiable et visible. Comme si lorsque l'on se réveille le matin et que l'on fait une revue de presse pour le projet, cela n'aurait pas été du travail. Comme si, lorsque l'on reçoit un appel téléphonique à 22 heures pour corriger...

M. Claude Raynal, président. – Nous sommes d'accord avec vous qu'il y a toujours une partie de travail masquée, comme un professeur qui corrige des copies. Mais lorsque l'on voit le rapport de l'IGA... Et lorsque nous-mêmes regardons le nombre de vidéos ou de tweets, cela nous paraît faible. Par ailleurs, vous nous dites que vous savez que ce projet n'ira pas très loin, et cela se traduit en quelque sorte. Vous dites également, ce qui nous a été confirmé, que vous avez été mis en garde sur tel ou tel sujet ou sur telle ou telle façon de traiter les sujets dans le cadre de la campagne électorale qui allait arriver. Au final, cela donne une production extrêmement faible. Des gens plus qualifiés que moi le dirons, certes.

Il semblerait aussi, nous avons également des confirmations sur ce point, que si au départ, les relations étaient tout à fait classiques avec l'équipe que vous avez recrutée (de l'ordre de deux postes et demi), avec une orientation fixée par vous-même, ensuite, assez tôt, vers le mois d'octobre, où il y a eu un flou sur le projet et la continuité de l'opération, il n'y a plus eu du son ni d'image. Que s'est-il passé à ce moment ?

M. Mohamed Sifaoui. – Je tiens d'abord à rendre hommage aux deux rédacteurs qui ont travaillé avec nous et qui ont fait preuve de sérieux et d'une grande qualité professionnelle. J'espère qu'ils ne seront jamais mêlés à cette affaire ni de près ni de loin, parce qu'ils n'ont absolument rien à se reprocher. J'assume seul, sur le plan éditorial, la responsabilité, les critiques et les mécontentements des uns et des autres, les considérations subjectives et les accusations mensongères...

M. Claude Raynal, président. – Je comprends, mais revenons au sujet. Ici, nous ne répondons pas à la presse.

M. Mohamed Sifaoui. – Certes, mais les gens jouent leur honneur, leur tranquillité et leur avenir. Ce n'est pas quelque-chose de livrer les gens aux chiens. Il y a certains journalistes irresponsables qui s'inscrivent dans une sorte de vendetta idéologique, et qui sont capables de tout et n'importe quoi. Sur ces deux rédacteurs, amis, participant activement, je n'ai pas eu de désaccord majeur avec eux.

Il m'est arrivé de devoir, et je n'aime pas ce mot, « censurer » des productions, pas pour le plaisir de censurer ou d'attenter à la liberté d'expression, mais pour être conforme à un cahier des charges et faire preuve de responsabilité. La difficulté à laquelle j'ai été confrontée, c'est que nous sommes sur des thématiques investies par un certain nombre d'acteurs politiques. Je me suis permis personnellement de répondre, avec le compte de l'association, à des inepties de certains acteurs avant décembre, et donc avant l'entrée en précampagne. Si demain ils voient leur nom – Sandrine Rousseau, Éric Zemmour – ce n'est pas l'association, c'est moi qui ai répondu. J'ai fait le choix de répondre à des inepties, l'un pour des propos racistes et xénophobes, et l'autre pour le soutien au voile islamiste. Or, à partir de décembre-janvier, cela n'était plus possible et cela devenait de plus en plus compliqué de répondre sur le ton juste et de ne pas s'exposer à des poursuites éventuelles.

J'ai voulu incarner le projet pour pouvoir identifier le collectif. Pour les gens, y compris qui nous considéraient de leur bord idéologique, on était un collectif anonyme. Même des amis n'étaient pas au courant que j'étais à la tête de ce projet. Il m'a été demandé de rester très discret et on m'a empêché de l'incarner. Je devais par ailleurs faire en sorte qu'il y ait un porte-parole de ce projet, une figure médiatique, et j'avais en tête la personne qui devait jouer ce rôle, mais cela m'a été refusé.

On vous demande de vous lancer dans un projet, on vous le valide et ensuite, on vous dépouille au fur et à mesure de l'avancement. Évidemment, la production ne peut pas suivre. Je ne me lancerais jamais dans un projet qui consiste à faire deux, trois, dix tweets par jours – cela n'a pas de sens. Tweeter de façon frénétique, tous les spécialistes vous le diront, cela n'a pas de sens, quand on est dans un compte institutionnel. J'ai tweeté à une époque énormément, mais c'était sur mon compte personnel. Sur un compte institutionnel, on tweete forcément différemment. On part donc d'une feuille blanche ; tout était à créer. Il fallait créer un compte sur chaque réseau social avec une matière assez originale pour attirer l'attention.

Aujourd'hui, bien sûr que je ne suis pas content du résultat – vous voulez que je vous dise que je suis satisfait de moi ? Je ne suis pas content de moi. Je regrette profondément

et je ne ferai plus jamais confiance aux institutions qui m'engageraient à m'investir dans un travail. Jamais plus je ne suivrai les demandes d'un responsable politique. Jamais plus personne ne m'auditionnera, sauf dans un cadre comme celui-ci où je suis contraint. Plus jamais je n'échangerai sur mes thématiques avec aucun responsable politique, car j'ai perdu totalement confiance dans l'action publique, où je vois les lâchetés se manifester par la suite. Il aurait fallu que chacun assume ses responsabilités. Chacun a sa petite part de responsabilité. Je l'ai dit au début de mon intervention, il n'y a pas de malversation financière dans cette affaire, il n'y avait pas de volonté de malversation financière.

M. Claude Raynal, président. – Ce n'est pas cette commission d'enquête qui décidera s'il y a eu d'éventuelles malversations financières, et vous le savez. Nous essayons de comprendre et vous nous avez donné des éléments d'explication, votre vérité, sur le fonctionnement du projet. Pourquoi a-t-il démarré en retard ? Nous le savons, il a démarré en retard pour beaucoup d'associations, et pas que la vôtre. Pourquoi s'est-il arrêté tôt ? En tout cas, il a été empêché tôt, ou mis en difficulté tôt. Au final, quelle est le résultat ? Vous dites que vous n'êtes pas satisfait. C'est que ce que nous venions chercher, votre explication dans cette affaire, et en tout état de cause, la reconnaissance de responsabilité est toujours compliquée à venir.

M. Mohamed Sifaoui. – Je ne suis pas responsable politique, et je ne suis pas dans l'administration. À mon modeste niveau, j'assume l'ensemble de mes responsabilités et la première erreur que j'ai faite est d'avoir fait confiance à Madame Schiappa et à ses équipes et d'avoir foncé. J'ai des défauts comme tout le monde, mais j'ai comme qualité peut-être la sincérité et la naïveté parfois des gens engagés. Je suis quelqu'un d'engagé monsieur le président. Les gens engagés ont parfois la naïveté de croire que les autres sont aussi engagés qu'eux. Et quand vous êtes face au cynisme, vous oubliez parfois que vous pouvez être manipulé et utilisé par le pouvoir politique. Cela a été mon cas et par prolongement, j'ai entraîné dans l'USEPPM, Cyril Karunagaran, et d'autres personnes.

M. Claude Raynal, président. – Merci, Monsieur Sifaoui.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Merci, Monsieur Sifaoui. Je me dois de vous dire à titre personnel que j'ai relevé un certain nombre de contradictions entre les déclarations des uns et des autres lors des auditions. Je l'ai parfois mentionné et en général, je fais les choses à visage découvert, en toute franchise, mais sans aucune pensée accusatrice. Le Président, moi-même et les membres de la commission des finances qui ont assisté à l'ensemble ou à certaines des auditions ont pu apprécier jusqu'à maintenant la tenue des travaux. Certes, les uns et les autres peuvent avoir une expression plus affirmée. Vous n'avez pas ici, en face de vous, et à vos côtés, de personnes qui ont voulu d'une manière ou d'une autre manifester du cynisme. Nous essayons d'établir la réalité des faits et d'en tirer les enseignements pour la clarté des débats publics.

M. Mohamed Sifaoui. – Je vous remercie Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur. J'entends vos propos, je vous remercie pour la qualité de l'échange. Je vous ai répondu franchement, j'ai dit les choses telles que je les pensais et le cynisme visait notamment ceux qui, utilisant cette commission d'enquête, veulent « se faire les dents », politiquement parlant, sur des personnes qui sont par ailleurs traînées dans la boue avant même que la justice s'exprime. Ce n'est pas la première fois que le pouvoir politique ou des élus se substituent au pouvoir judiciaire. Je vous remercie.

La réunion est close 11 h 35.

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 20 juin 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi relatif à l'industrie verte – Examen des amendements aux articles délégués

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin les amendements de séance déposés sur les articles du projet de loi relatif à l'industrie verte dont l'examen nous a été délégué au fond par la commission des affaires économiques.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Je souhaite commencer mon propos en exprimant un certain agacement. L'examen du texte a été délégué à trois commissions saisies pour avis avec délégation au fond de certains articles, mais je n'ai pas été en mesure de déposer des amendements de séance au nom de la commission des finances ; tous les amendements sont donc déposés en mon nom propre.

De même, alors que le texte est réparti entre quatre commissions, le rapporteur de la commission des affaires économiques prendra la parole pendant dix minutes au cours de la discussion générale, contre cinq minutes pour les rapporteurs pour avis, dont celui de la commission des finances, qui examine pourtant un quart du texte. Or les enjeux figurant dans les articles qui nous sont délégués ne seront pas réellement soulevés par ailleurs et, en dehors de nous, je pense que personne ne s'intéressera aux questions de financement. J'aurais compris une telle différence si nous avions été saisis pour avis sans délégation au fond, mais la commission des finances est la seule à s'être penchée sur certains articles.

M. Claude Raynal, président. – Qu'en pense M. Karoutchi, vice-président et grand connaisseur du règlement du Sénat ?

M. Roger Karoutchi. – En cas de délégation de certains articles au fond, les rapporteurs pour avis des commissions concernées peuvent déposer des amendements au nom de leur commission.

M. Claude Raynal, président. – Il faut néanmoins d'abord examiner et adopter les amendements avant de pouvoir les déposer au nom de la commission. C'est ce que nous allons faire aujourd'hui.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Depuis notre réunion de la semaine dernière, nous avons poursuivi nos réflexions pour corriger un certain nombre de points.

Article 15

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – La réécriture de l'article L. 131-1-2 du code des assurances a eu pour conséquence de supprimer la mention relative à la part des actifs des sociétés de capital-risque ou des fonds communs de placement à risques liés à l'économie sociale et solidaire (ESS). Mon amendement n° 396 vise à reprendre cette phrase pour que la réécriture de l'article 15 se fasse à droit constant pour ce qui concerne l'obligation de référencement d'au moins une unité de compte labellisée finance solidaire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 396.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Le Gouvernement est contre l'ajout proposé par la commission exigeant que le décret listant les labels concourant à la transition écologique et à l'investissement socialement responsable soit soumis à un avis de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Je vous propose au contraire l'amendement n° 397, qui ajoute un avis de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). En effet, même si les actifs susceptibles d'être labellisés relèvent bien de la compétence de l'AMF, les unités de compte qu'ils viennent alimenter relèvent du domaine assurantiel.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 397.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 398 vise à favoriser la protection des épargnants et, surtout, la prise en compte de ses préférences en matière de durabilité. Ainsi, dans le cadre de l'ouverture d'un plan d'épargne retraite (PER), le distributeur devra prendre en compte à la fois le profil de l'épargnant, son horizon d'investissement mais aussi ses préférences en matière de durabilité.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 398.

Article 16

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 399 précise les titres dans lesquels le plan d'épargne avenir climat (PEAC) pourra être investi, afin de favoriser le financement de l'économie « verte ». Il s'agit d'un point d'achoppement avec le Gouvernement, qui souhaite pouvoir conserver une importante latitude pour définir les actifs éligibles.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 399.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 400 vise à encadrer les frais de gestion du PEAC, en alignant leurs modalités sur celles du plan d'épargne en actions (PEA).

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 400.

Article 17

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 401 vise à tenir compte de l'expérience et de la connaissance financière du cocontractant, même dans le cadre d'une gestion sous mandat.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 401.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 402 traite du sujet de la liquidité. Chaque année, est publiée une valeur financière des titres des entreprises non cotées. La date de liquidation du produit ne correspond pas toujours à la date de publication de cette valeur, ce qui pousse le gestionnaire à travailler à partir d'une valeur estimative. Nous souhaitons que cette valeur estimative ne soit pas la seule prise en compte, surtout si le délai entre les dates de liquidation et de publication de la valeur est court. Si l'écart entre la valeur estimative et la valeur liquidative publiée *a posteriori* excède 5 %, un reversement équivalent à un pourcentage de la différence serait effectué en faveur de l'épargnant.

M. Claude Raynal, président. – L'idée est intéressante, mais l'application risque d'être compliquée.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – La valeur estimative peut s'avérer défavorable pour l'épargnant ; cet amendement vise à le protéger. Notre commission est sensible à la question de la protection des épargnants ainsi qu'à la transparence des pratiques.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 402.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 403 vise à homogénéiser les frais de transfert des contrats d'assurance retraite vers les PER avec le régime de frais actuellement prévu pour les transferts entre PER issus de la loi « Pacte ».

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 403.

Article 17 bis

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 404 apporte des précisions à l'article 17 *bis* adopté par notre commission à l'initiative de Mme Paoli-Gagin et intégrant les sociétés de capital-risque comme outil de financement de l'économie verte.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 404.

Article 18

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 405 corrige une erreur matérielle, puisque la rédaction du texte de la commission rendait les fonds européens d'investissement de long terme (FEILT ou ELTIF) émettant des titres de créances inéligibles au PEA et au PEA-PME.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 405.

Article 19

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Mon amendement n° 406 rectifié précise le périmètre de l'ordonnance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 406 rectifié.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Avant l'article 15

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Les amendements n^{os} 14, 30, 15 et 280 rectifié visent au rétablissement d'un impôt sur la fortune (ISF) « vert ».

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 14, 30, 15 et 280 rectifié.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L'amendement n^o 286 vise à instaurer un prélèvement exceptionnel sur le patrimoine en 2023 afin de financer la transition écologique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 286.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Les amendements n^{os} 90 rectifié *ter* et 89 rectifié *ter* concernent le taux de réfaction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en Martinique, en Guadeloupe et à la Réunion. Ils ne concernent pas le financement de l'industrie verte ou de la transition écologique et sont donc irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de déclarer les amendements n^{os} 90 rectifié *ter* et 89 rectifié *ter* irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L'amendement n^o 33, relatif également à la TGAP, est certes en lien direct avec un article introduit par la commission des affaires économiques concernant les établissements publics locaux fonciers, mais j'en demande le retrait, la création d'une taxe additionnelle à la TGAP soulevant plusieurs difficultés.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 33 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Les amendements n^{os} 16 rectifié, 283 rectifié et 31 sont relatifs au crédit d'impôt recherche (CIR).

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16 rectifié, 283 rectifié et 31.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L'amendement n^o 132 rectifié *bis* est à mettre en parallèle avec l'amendement n^o 368 proposé par M. Husson, puisque tous deux visent à faciliter l'export de l'industrie.

M. Claude Raynal, président. – N'est-ce pas irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Aujourd'hui, la situation évoquée par l'amendement 132 rectifié *bis* est absurde : les sociétés françaises qui exportent doivent payer des loyers si la contrepartie n'a pas réceptionné les biens. Or il n'existe aucun vecteur législatif pour changer cette situation, car le projet de loi de finances n'est pas approprié non plus.

M. Claude Raynal, président. – Cela peut être, mais c’est sans rapport avec la recevabilité d’un amendement au titre de l’article 45…

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Je rappelle que l’un des enjeux de ce texte, et cela a été énoncé comme tel par le ministre Bruno Le Maire, est de sortir la France de la désindustrialisation et de renforcer la place de l’industrie. L’exportation y joue un rôle majeur et la consolidation de la base industrielle est une condition indispensable à son verdissement.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 132 rectifié bis.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Les amendements n°s 18 rectifié et 284 portent sur Bpifrance, dont de nombreux investissements sont déjà consacrés à la décarbonation et à la transition des entreprises et de l’industrie. De nouvelles contraintes risqueraient d’entraver son fonctionnement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 18 rectifié et 284.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement n° 32 introduit une contribution sur les contrats d’assurance vie dont l’encours est de plus de 50 000 euros.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 32.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Les amendements n°s 288, 270 rectifié, 34 rectifié, 17 rectifié et 290 rectifié portent sur la conditionnalité des aides, un sujet déjà largement évoqué lors des discussions autour du plan France Relance.

Je rappelle que les entreprises vont bientôt être contraintes dans leur activité par deux textes européens, la directive *Corporate Sustainability Reporting* (CSRD) et la directive sur le devoir de vigilance, qui posent des obligations de *reporting* strictes en matière environnementale et sociale.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 288, 270 rectifié, 34 rectifié, 17 rectifié et 290 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 130 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 282.

Article 15

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement n° 276 concerne la part des investissements destinés à l’ESS et non pas l’industrie verte, alors que l’objet de l’article 15 est bien d’étendre l’obligation de référencement à l’ensemble des labels qui pourraient être reconnus par l’État en matière de financement de la transition écologique et énergétique ou d’investissement socialement responsable.

La commission proposera à la commission des affaires économiques de déclarer l’amendement n° 276 irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement n° 296 est identique à mon amendement n° 396.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 296.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 43.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement n° 295 supprime l’avis de l’AMF sur le décret listant les labels concourant à la transition écologique et à l’investissement socialement responsable. C’est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 295.

Article 16

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Les amendements n^{os} 7, 24 rectifié et 277 visent à supprimer l’article 16. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 7, 24 rectifié et 277.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement n° 350 devrait être rectifié pour devenir identique à l’amendement n° 326 du Gouvernement, sur lequel je propose d’émettre un avis de sagesse.

Le texte initial du Gouvernement proposait un abondement en cas de souscription au PEAC l’année de naissance de l’enfant, et ce, pour tous les épargnants. Or ce plan est avant tout destiné aux ménages aisés. Dans le contexte actuel défavorable pour les finances publiques, il ne me semble pas pertinent de verser des sommes supplémentaires à ces ménages, qui s’empareront naturellement de ce produit s’il est rentable.

Les deux amendements visent à moduler l’abondement en fonction du revenu fiscal des parents. C’est déjà préférable. Je propose d’émettre un avis de sagesse car je ne connais pas les tranches envisagées pour cette modulation, ni l’effet incitatif de l’abondement, ni son montant. Selon les informations dont nous disposons, l’abondement pourrait varier entre 50 et 500 euros, ce qui représenterait un coût global de 34 millions à 677 millions d’euros par an.

Mme Isabelle Briquet. – La commission n’avait-elle pas supprimé cet abondement ?

Mme Christine Lavarde. – Oui. L’amendement du Gouvernement propose de le réintroduire, tout en prenant en compte les revenus fiscaux des parents.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 350 rectifié et 326.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 115.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 8 et 25 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Il s’agit d’orienter spécifiquement les versements effectués sur le plan d’épargne avenir climat vers la séquestration du carbone. C’est déjà inclus dans le périmètre de l’article, qui a une visée beaucoup plus large et cible l’ensemble des activités concourant à la transition écologique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 178.

Mme Christine Lavarde. – Les amendements n°s 225 et 392, qui sont proches sans être identiques, veulent là encore orienter les flux du plan d’épargne avenir climat. Le risque est de le détourner de son objet, à savoir financer la transition écologique et l’économie productive.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 225 et 392.

Mme Christine Lavarde. – Je demande le retrait des amendements identiques n°s 9 et 26 au profit de mon amendement n° 399.

La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 9 et 26 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Christine Lavarde. – Les amendements n°s 348 et 349 visent à supprimer la condition d’âge du PEAC, tant pour les versements que pour la clôture du plan. Au travers de ces amendements, Mme Paoli-Gagin souhaite que l’épargnant puisse conserver son PEAC au-delà de son vingt-cinquième anniversaire, jusqu’à ses trente ans ou plus. J’y suis défavorable car, à l’approche du déblocage des fonds, le PEAC est désensibilisé. Les actifs sont alors sans risque et ne présentent plus d’intérêt pour le financement de l’économie productive.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 348 et 349.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 207 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Christine Lavarde. – Les amendements n°s 278 et 325 sont quasiment identiques, mais ont des motivations opposées. Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste souhaite supprimer la défiscalisation des produits du PEAC, à laquelle ils sont opposés « philosophiquement », si j’ose dire. Le Gouvernement souhaite aussi supprimer la défiscalisation, car il ne souhaite pas que ce projet de loi présente à la fois l’outil et son coût pour les finances publiques. Avis défavorable sur les deux.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 278 et 325.

Après l’article 16

Mme Christine Lavarde. – Les amendements identiques n°s 10 et 285 visent à modifier le livret de développement durable et solidaire (LDDS) pour réorienter ses encours vers le financement de la transition écologique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 10 et 285.

Mme Christine Lavarde. – L’amendement n° 13 rectifié est intéressant, mais difficile à appliquer.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 13 rectifié.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement n° 11 demande un rapport sur le financement des énergies fossiles. Je propose d’émettre un avis défavorable, mais la commission pourrait se saisir de ce sujet...

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 11.

Article 17

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 27.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 297.

Mme Christine Lavarde. – L’amendement n° 292 porte sur la valeur liquidative, que j’ai déjà évoquée. Le groupe RDPI souhaite s’appuyer uniquement sur la valeur estimative, ce qui posera problème si la liquidation intervient longtemps après la publication de la dernière valeur de référence ou en cas d’écart important et défavorable à l’épargnant.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 292.

Mme Christine Lavarde. – L’amendement n° 44 va à l’encontre de la protection des épargnants, en obligeant à proposer le fléchage d’une part des encours de contrats d’assurance vie vers des actifs non cotés quel que soit le profil de risque de l’épargnant ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 44.

Mme Christine Lavarde. – L’amendement n° 238 vise à obliger à ce que la part minimale d’unités de compte constituée d’actifs non cotés ou de titres éligibles au PEA-PME soit principalement consacrée au non coté. Cela poserait des problèmes de gestion et nous avons déjà trouvé une position d’équilibre en commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 238.

Mme Christine Lavarde. – L’amendement n° 324 supprime l’obligation au terme de laquelle une part minimale d’actifs non cotés doit être présentée aux épargnants présentant le profil de risque adéquat, aux côtés des actifs éligibles au PEA-PME. Nous avons introduit cette disposition en commission, en renvoyant la fixation de cette part à un décret. Sans cette obligation, les gestionnaires choisiront la solution de facilité que représentent les sociétés cotées.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 324.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 45 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 17 bis

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Au travers de son amendement n° 323, le Gouvernement veut supprimer l'article. Je ne comprends pas les arguments mobilisés, je serai curieuse d'entendre le ministre sur le sujet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 323.

Mme Christine Lavarde. – Je demande le retrait de l'amendement n° 19, au profit de mon amendement n° 404, qui procède du même esprit mais qui est plus complet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 19 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 360.

Article 18

Mme Christine Lavarde. – L'amendement n° 28 vise à supprimer l'article 18. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

Mme Christine Lavarde. – L'amendement n° 332 est incompatible avec mon amendement n° 405 ; j'émet donc un avis défavorable. Il en va de même pour les amendements n^{os} 298 et 239.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 332, 298 et 239.

Article 19

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

Mme Christine Lavarde. – Je souhaite entendre le Gouvernement à propos de son amendement n° 322. Pourquoi demande-t-il neuf mois pour rédiger cette ordonnance, alors même qu'il prétend être dans l'urgence ?

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 322.

Après l'article 19

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 368.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 12 rectifié et 29 rectifié.

La réunion est close à 9 h 30.

Les avis sur les amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

TABLEAU DES AVIS

Article additionnel avant Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GAY	280 rect.	Défavorable
M. BREUILLER	14	Défavorable
Mme BRIQUET	30	Défavorable
M. BREUILLER	15	Défavorable
M. GAY	286	Défavorable
M. LUREL	90 rect. ter	article 45C
M. LUREL	89 rect. ter	article 45C
M. KANNER	33	Demande de retrait
M. BREUILLER	16 rect.	Défavorable
Mme BRIQUET	31	Défavorable
M. GAY	283 rect.	Défavorable
M. CANÉVET	132 rect. ter	Sagesse
M. BREUILLER	18 rect.	Défavorable
M. GAY	284	Défavorable
Mme BRIQUET	32	Défavorable
M. GAY	288	Défavorable
M. GAY	270 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	34 rect.	Défavorable
M. BREUILLER	17 rect.	Défavorable
M. GAY	290 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	130 rect.	Défavorable
M. GAY	282	Défavorable

Article 15

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GAY	276	article 45C
M. BUIS	296	Favorable
Mme LAVARDE	396	Favorable
Mme PAOLI-GAGIN	43	Défavorable
M. BUIS	295	Défavorable
Mme LAVARDE	397	Favorable
Mme LAVARDE	398	Favorable

Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BREUILLER	7	Défavorable
Mme BRIQUET	24 rect.	Défavorable
M. GAY	277	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	350 rect.	Sagesse
Le Gouvernement	326	Sagesse
M. KERN	115	Défavorable
M. BREUILLER	8	Demande de retrait
Mme BRIQUET	25	Demande de retrait
Mme HAVET	178 rect.	Défavorable
Mme BLATRIX CONTAT	225	Défavorable
M. CARDON	392	Défavorable
M. BREUILLER	9	Demande de retrait
Mme BRIQUET	26	Demande de retrait
Mme LAVARDE	399	Favorable
Mme LAVARDE	400	Favorable
Mme PAOLI-GAGIN	348	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	349	Défavorable
M. DUFFOURG	207	Demande de retrait
M. GAY	278	Défavorable

Le Gouvernement	325	Défavorable
-----------------	-----	--------------------

Article additionnel après Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BREUILLER	10	Défavorable
M. GAY	285	Défavorable
M. BREUILLER	13 rect.	Défavorable
M. BREUILLER	11	Défavorable

Article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRIQUET	27	Défavorable
M. BUIS	297	Favorable
Mme LAVARDE	401 rect.	Favorable
Mme LAVARDE	402	Favorable
M. BUIS	292	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	44	Défavorable
Mme LOISIER	238	Défavorable
Le Gouvernement	324	Défavorable
Mme LAVARDE	403	Favorable
Mme PAOLI-GAGIN	45	Demande de retrait

Article 17 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	323	Défavorable
Mme LAVARDE	404	Favorable
M. BREUILLER	19	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	360	Favorable

Article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRIQUET	28	Défavorable
Le Gouvernement	332	Défavorable
M. BUIS	298	Défavorable
Mme LOISIER	239	Défavorable
Mme LAVARDE	405	Favorable

Article 19		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRIQUET	23	Défavorable
Le Gouvernement	322	Sagesse
Mme LAVARDE	406 rect.	Favorable

Article additionnel après Article 19		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	368	Sagesse
M. BREUILLER	12 rect.	Défavorable
Mme BRIQUET	29 rect.	Défavorable

Mercredi 21 juin 2023

- Présidence de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Contrôle budgétaire – Contrats de redressement en outre-mer (COROM) –
Communication (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Politique de conventionnement avec les associations intervenant dans le champ de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Communication

Mme Sylvie Vermeillet, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec la présentation, par Éric Bocquet, des conclusions du contrôle budgétaire qu'il a mené avec Arnaud Bazin sur la politique de conventionnement avec les associations intervenant dans le champ de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – Je vais m'exprimer à la première personne du pluriel, non pas par effet d'emphase, mais simplement parce que mon collègue Arnaud Bazin ne peut pas être présent ce matin et que je présente ce rapport en notre nom à tous les deux.

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » finance des subventions en faveur d'associations intervenant dans des domaines aussi variés que l'aide alimentaire, la lutte contre les violences faites aux femmes ou la défense des droits des personnes handicapées. Lorsque l'État – c'est-à-dire, à la fois, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), mais également les administrations déconcentrées – subventionne une de ces associations, il signe le plus souvent avec elle une convention, fixant le montant de la somme versée, les contours du projet financé et les modalités de contrôle de l'administration.

Au cours de nos précédents travaux, Arnaud Bazin et moi-même avons entendu des associations signaler l'existence de difficultés, dont certaines étaient directement ou indirectement liées aux modalités de conventionnement avec l'État. Nous sommes dès lors convenus de profiter du présent contrôle budgétaire pour donner la parole aux associations, recueillir leurs témoignages et tenter de leur apporter des solutions.

Nous constatons tout d'abord une tendance haussière du soutien de l'État aux associations par le biais de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » au cours du dernier quinquennat. Les subventions sont passées de 61 millions d'euros en 2017 à 201 millions d'euros en 2022. S'il s'agit de sommes modestes – moins de 1 % des crédits d'une mission dotée d'environ 30 milliards d'euros – nous sommes du moins satisfaits qu'elles progressent.

La majorité de ces crédits concerne les associations relevant du programme 304, « Inclusion sociale et protection des personnes ». Il s'agit principalement d'un soutien aux associations d'aide alimentaire, lequel croît au rythme des crises sanitaires et sociales. Le pic a été atteint en 2020 avec un montant de 179 millions d'euros de subventions versées, un nouveau pic ayant été enregistré en 2022.

Une part croissante de ces crédits va également aux associations financées au titre du programme 137, « Égalité entre les femmes et les hommes ». Cette hausse progressive est liée à la monnaie en puissance, trop lente à notre goût, de la politique en faveur des droits des femmes.

En outre, une part importante de ces crédits – 80,7 % en 2022 – est allouée à l'échelon déconcentré.

Les chiffres suggèrent un engagement renouvelé de l'État en faveur des associations. Mais le recours aux associations n'est-il pas le symptôme d'une forme de désengagement de l'État, qui fait faire à la société civile ce qu'il ne peut plus – ou ne veut plus – faire lui-même ? Cette question a suivi en filigrane tous nos travaux.

S'agissant des modalités concrètes de conventionnement, il convient de distinguer deux types de conventions : les conventions annuelles permettant le financement de projets ponctuels et les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) ayant vocation à financer des projets structurants ou l'activité des grandes associations « têtes de réseaux ». Le recours à ces CPO s'est accru avec la circulaire « Valls » du 29 septembre 2015 car elles assurent aux associations une certaine visibilité sur leurs financements, le soutien de l'État étant inscrit dans la durée.

La procédure d'instruction des demandes de subvention demeure marquée par une très grande complexité, avec des retards parfois importants dans le versement des fonds. Certaines associations ont mentionné des subventions versées au mieux en juillet, au pire en décembre de l'exercice de référence, ce qui fragilise évidemment les structures. Pour y remédier, la DGCS a élaboré un nouveau calendrier de programmation, applicable à partir de cette année, avec l'objectif de parvenir à un paiement des subventions entre avril et juin. Si cet effort traduit une prise de conscience de l'administration, il faudrait *a minima* que ce calendrier soit respecté. On pourrait également prévoir un calendrier encore plus ambitieux.

Le recours aux CPO limiterait ces inconvénients dans la mesure où, une fois la convention signée, les versements sont prévus pour les années suivantes et réalisés aux dates définies : un acompte en mars et le solde en août. On pourrait envisager par ailleurs que ces conventions soient signées pour une durée de quatre ans, au lieu de trois, ce qui conforterait la visibilité des associations.

Cela est nécessaire, car leur situation est trop souvent précaire. En particulier, elles sont soumises à un effet ciseau lié à l'inflation, à l'image des Restos du cœur, qui ont vu le nombre des personnes accueillies s'accroître de 22 % tandis que le coût des achats de denrées augmente, passant de 56 millions d'euros à 110 millions d'euros entre 2022 et 2023. Leurs emplois sont en outre peu attractifs, du fait des faibles rémunérations.

Il convient donc de faire du conventionnement un instrument permettant de conforter le modèle économique des associations. Lorsqu'elles portent, comme ici, de véritables politiques publiques, on ne peut pas admettre de les laisser dans la précarité. L'État doit compenser régulièrement l'impact de l'inflation et accepter de financer une partie de leurs dépenses de personnel – il ne l'a jusqu'ici que ponctuellement fait.

L'enjeu de ce contrôle aura été, en dernière analyse, de trouver les voies d'un rééquilibrage des relations, les associations se trouvant dans une dépendance parfois aiguë envers l'État, ce qui permet à ce dernier de contrôler l'action associative, phénomène que des universitaires ont qualifié de « gouvernement à distance ».

Je prendrai l'exemple des appels à projets (AAP), pratique consistant à réserver une partie limitée des crédits pour verser des subventions à des projets innovants ou ponctuels fournis par les associations selon un cadre déterminé par l'administration. Même si, en principe, l'initiative du projet revient toujours à l'association, le développement de ces appels à projets brouille les lignes : les associations ont tout intérêt à se conformer aux attentes de l'État, car elles bénéficieront ainsi d'un renforcement de leurs moyens. Nous recommandons

donc de recourir à ces dispositifs avec parcimonie, toujours en complément et jamais en substitution des financements socles.

Le contrôle de l'administration sur les associations se traduit également par une évaluation des actions menées dans le cadre d'un dialogue de gestion. De qualité discutable pour les projets ponctuels, ce dialogue est globalement regardé comme satisfaisant par les parties prenantes s'agissant des conventions pluriannuelles.

Quelques points d'amélioration ont néanmoins été identifiés : l'administration doit recourir plus régulièrement à la notion d'« excédent raisonnable » ; les indicateurs retenus pour évaluer les actions, pas toujours pertinents, sont parfois même porteurs d'effets pervers ; enfin, le rééquilibrage des rapports entre l'État et les associations pourrait passer par une moindre dépendance des secondes aux financements du premier, par exemple en faisant appel aux collectivités locales. Nous recommandons donc de faciliter le développement de cofinancements locaux.

En conclusion, c'est dans les modalités concrètes du conventionnement que réside la réponse cherchée. À la question de savoir si le recours aux associations traduit un désengagement ou un réengagement de l'État, nous répondons qu'un État qui s'engage est un État permettant aux associations, *via* les conventions, de faire correctement leur travail.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie les rapporteurs spéciaux. Le sujet que nous examinons est sérieux et d'une actualité brûlante, puisqu'un autre fonds fait parler de lui en ce moment, et ce également sous l'angle de la rigueur de gestion. Le schéma consistant à conserver un socle et, pour certaines actions ponctuelles ou nouvelles, passer par des appels à projets peut s'entendre. Mais, à nouveau, il faut une gestion rigoureuse de nos finances publiques et une façon de faire permettant aux associations de piloter correctement leur budget. Je partage donc les préoccupations exprimées dans ce rapport et l'esprit des recommandations des rapporteurs.

M. Philippe Dominati. – Le périmètre des associations concernées évolue-t-il assez fortement d'année budgétaire en année budgétaire ? Pourrait-on avoir une vision sur plusieurs exercices ?

M. Rémi Féraud. – Le recours aux associations présente des intérêts manifestes – nous le savons tous en tant qu'élus locaux –, mais aussi de nombreux dangers. Il y a cette forme de « sous-traitance » précédemment évoquée, mais il est aussi très facile, en période d'économies budgétaires, de commencer par réduire les crédits aux associations. Est-ce un risque élevé aujourd'hui ?

Sécuriser et stabiliser les associations est tout de même complexe à faire. Les conventions n'empêchent pas les annualités budgétaires et la durée de trois ans est extrêmement courte. Votre proposition consistant à accroître cette durée est positive, mais, parallèlement, les appels à projets montent en puissance. Pouvez-vous nous indiquer l'évolution de leur part budgétaire dans les subventions ?

Mme Isabelle Briquet. – Il est noté dans le rapport que le renforcement de la place des associations dans l'action publique peut apparaître comme le signe d'un désengagement concomitant de l'État. N'avez-vous pas vu, dans ces évolutions, le signe d'un plus grand engagement citoyen ?

Mme Christine Lavarde. – Effectivement, la durée des conventions est un sujet. Les rapporteurs spéciaux connaissent-ils la périodicité selon laquelle ces associations sont contrôlées par la Cour des comptes ?

M. Michel Canévet. – Nous le savons, le travail mené par les associations dans le domaine social est absolument essentiel pour répondre aux besoins. Ces conventions pluriannuelles d'objectifs sont-elles une garantie véritable pour les partenaires associatifs de bénéficier d'un soutien effectif de l'État sur la durée ? Ou ne sont-ils, en définitive, jamais assurés d'un financement dans l'avenir du fait de l'annualité budgétaire ? Dans le Finistère, certaines associations liées par ces conventions rencontrent de grandes difficultés, car l'évolution des charges, notamment des salaires, est totalement déconnectée des financements obtenus .

Par ailleurs, avez-vous des éléments d'information sur le versement des subventions ? Le nouveau dispositif apporte-t-il des améliorations ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Philippe Dominati, c'est le contexte social et économique actuel qui bouscule les associations, avec une hausse de la pauvreté, d'un côté, et, de l'autre, l'enclenchement du mouvement MeToo et du mouvement de lutte contre les violences faites aux femmes. Si le nombre des associations subventionnées suit une tendance haussière – elles sont 7 159 en 2022 – le périmètre n'évolue que peu.

Rémi Féraud, les associations sont effectivement inquiètes, notamment du fait de la fin du « quoi qu'il en coûte » et des mesures annoncées par le Gouvernement en vue de la prochaine loi de finances. On sait que les subventions peuvent être remises en question d'une année sur l'autre, au nom du nécessaire rétablissement des comptes publics, alors que l'utilité de ces associations est incontestable et incontestée. Cela explique la demande insistante de ces dernières d'avoir une visibilité à trois ou quatre ans, notamment lorsqu'elles emploient des salariés. Néanmoins la tendance actuelle, je l'ai dit, est plutôt à une augmentation du soutien de l'État aux associations.

Les évolutions marquent-elles un renouveau de l'engagement citoyen, comme l'a demandé Isabelle Briquet ? Je suis frappé depuis plusieurs années par la force de la mobilisation et de la motivation des personnes travaillant dans ces associations. Il faut absolument les soutenir.

Certains ont parlé d'une « bénévolisation » de l'action publique. Des études statistiques ont ainsi souligné la croissance soutenue du bénévolat dans le monde associatif. En 2017, les associations, tous secteurs d'activité confondus, ont bénéficié du travail de 31,272 millions de bénévoles, représentant un volume de travail de l'ordre de 1,425 million d'emplois en équivalent temps plein. On ne pourrait pas se passer de cet engagement !

Par ailleurs, Christine Lavarde, la Cour des comptes ne procède à aucun contrôle systématique, mais les administrations centrales opèrent bien un contrôle annuel.

Michel Canévet, je suis convaincu que la visibilité est essentielle pour les associations, notamment celles qui ont des salariés. Cela explique leur demande de voir la durée des conventions passer de trois à quatre ans. En principe, un avenant permet de réévaluer les montants chaque année, mais on y a difficilement recours actuellement, du fait du contexte inflationniste, et nous recommandons une réévaluation plus fréquente.

S'agissant de l'efficacité du nouveau calendrier d'attribution des subventions, nous sommes encore en attente d'éléments de la DGCS.

La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de leur communication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Programmes de modernisation de la navigation aérienne 4-Flight, Co-Flight et Sysat – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Claude Raynal, M. Albéric de Montgolfier, M. Jean-François Husson, M. François-Noël Buffet, M. Michel Canévet, M. Thierry Cozic et M. Alain Richard comme membres titulaires, et de M. Jérôme Bascher, M. Stéphane Sautarel, Mme Agnès Canayer, Mme Sylvie Vermeillet, M. Rémi Féraud, M. Christian Bilhac et M. Pascal Savoldelli comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Claude Raynal, M. Hervé Maurey, M. Jean-François Husson, M. Albéric de Montgolfier, M. Jérôme Bascher, M. Thierry Cozic et M. Alain Richard comme membres titulaires, et de M. Stéphane Sautarel, Mme Christine Lavarde, M. Arnaud Bazin, M. Michel Canévet, M. Rémi Féraud, M. Jean-Claude Requier et M. Pascal Savoldelli comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer.

La réunion est close à 11 h 15.

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

Mercredi 14 juin 2023

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

La réunion, suspendue à 10 h 35, est reprise à 10 h 38.

Rapport d'activité pour 2022 - Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits

M. François-Noël Buffet, président. – Nous accueillons ce matin Madame Claire Hédon afin qu'elle nous présente son rapport annuel, dont la publication est intervenue le 17 avril dernier. Avant de vous laisser en exposer les principaux points, je souhaiterais rappeler brièvement quelques éléments de contexte.

Le Défenseur des droits, en tant qu'institution, est désormais solidement ancré dans notre paysage institutionnel et de plus en plus identifié par nos concitoyens. Les statistiques d'activité le montrent puisqu'ils sont de plus en plus nombreux à vous solliciter. Ils étaient 226 000 en 2022, en augmentation de 9 % par rapport à 2021. La barre des 100 000 appels aux différentes plateformes anti-discriminations que vous gérez a également été franchie.

Je voudrais m'attarder sur trois éléments figurant dans votre rapport qui font directement écho aux travaux récents de la commission des lois.

Le premier concerne la question de l'accès au service public des étrangers, qui fait l'objet de nombreux développements dans mon rapport de mai 2022 intitulé *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité*. Un an après cette alerte, vos travaux révèlent malheureusement la longueur du chemin qui reste à parcourir sur ce sujet. Ainsi, vous relevez une hausse de 230 % des réclamations des étrangers depuis 2019 et même de 450 % en Île-de-France. La plupart d'entre elles concernent la désormais tristement célèbre problématique des rendez-vous en préfecture, qui est à l'origine d'un contentieux étonnant. Nous le savons tous, décrocher un rendez-vous peut en effet être une gageure dans certains territoires – vous évoquez le nombre d'une quinzaine de préfectures dans votre rapport. Si la dématérialisation des procédures contribuera, à terme, à résorber les difficultés, force est de constater que sa mise en œuvre à grande vitesse s'est heurtée au principe de réalité... Peut-être pourriez-vous revenir dans votre propos sur ce sujet, qui nous préoccupe fortement.

Un autre fait marquant de l'année 2022 est l'entrée en vigueur du nouveau régime de protection des lanceurs d'alerte. À l'initiative de notre collègue Catherine Di Folco, le Sénat avait souhaité placer le Défenseur des droits au cœur du système. De premières évolutions sont déjà visibles, avec une augmentation de 51 % des réclamations relatives à l'orientation et à la protection des lanceurs d'alerte. Ces premières tendances sont encourageantes et nous observerons la suite avec vigilance.

Je souhaiterais enfin aborder la question de la réforme des amendes forfaitaires délictuelles (AFD). Vous portez une appréciation sévère sur l'extension de cette procédure à

de nouveaux délits que le Sénat avait admise, tout en s'opposant à la généralisation souhaitée par le Gouvernement. La position du Sénat est en effet que ces modalités peuvent être adaptées à certaines infractions que nous qualifions de « basse intensité » qui, sinon, ne font guère l'objet de poursuites en pratique. Pourriez-vous préciser votre position sur ce point ? Avez-vous déjà observé les effets de l'entrée en vigueur de ces « AFD nouvelle génération » ?

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – Monsieur le président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, je tiens à vous remercier de m'accueillir aujourd'hui, comme chaque année, pour présenter notre rapport annuel. Ce dernier présente un état de la société et va bien au-delà de la présentation de l'activité de notre institution.

Je suis accompagnée de George Pau-Langevin, mon adjointe chargée de la lutte contre les discriminations, d'Éric Delemar, Défenseur des enfants et de Mireille Le Corre, Secrétaire générale issue du Conseil d'État.

Ce rapport est un moment important dans la vie de l'institution, qui rend compte de notre activité. Comme le prévoit la Constitution, il m'appartient de le remettre au Président de la République, que je verrai au début du mois de juillet, ainsi qu'au Parlement. Le rapport que je vous présente est révélateur d'une partie des atteintes aux droits et des difficultés vécues par de nombreuses personnes. Nous sommes une autorité administrative chargée de défendre les droits et les libertés, dont l'existence découle du texte constitutionnel. Nous avons deux missions :

- traiter les réclamations que nous recevons, et qui sont en augmentation – comme vous l'avez mentionné, nous sommes à près de 226 000 en 2022 ;
- mais aussi promouvoir les droits et les libertés, d'où l'intérêt de produire des rapports et des préconisations à partir des difficultés que nous observons dans l'objectif de les résorber.

Vous connaissez nos cinq domaines de compétences : la lutte contre les discriminations, la protection des droits des enfants, la protection et l'orientation des lanceurs d'alerte, le contrôle externe de déontologie des forces de sécurité et le respect des droits des usagers du service public, ce dernier champ de compétence concentrant 85% de nos réclamations.

Si ces missions présentent une grande diversité, elles se complètent également en un point commun : la défense des droits et des libertés. Il s'agit à la fois du point de départ et de l'aboutissement de chacune de nos missions. C'est à la fois la boussole qui nous guide quotidiennement et, dans un contexte où ils sont en danger, notre raison d'être.

Pour mener à bien nos missions, le législateur nous a confié des pouvoirs de médiation, d'enquête et de recommandation. En pratique, nous traitons une grande partie des réclamations par le biais de la médiation.

Nous disposons de 250 agents, situés majoritairement au siège. Les pôles régionaux sont composés de 570 délégués bénévoles qui perçoivent une indemnité et qui traitent plus de 80 % des réclamations, en particulier celles relevant des droits des usagers du service public. Nous disposons également de 120 jeunes ambassadeurs et ambassadrices des droits, qui interviennent dans les écoles, les collèges et les lycées pour parler des droits de

l'enfant et des luttes contre les discriminations. Nous pourrions y revenir car ils sont fortement interpellés sur les questions touchant au harcèlement scolaire.

Nos constats sont fondés sur un travail rigoureux, réalisés à partir de situations individuelles d'atteintes aux droits. Ces dernières, décrites dans le rapport, sont en augmentation, puisque nous en avons reçu 126 000 cette année, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2021. Pour rappel, nous avons reçu 100 000 réclamations en 2020 et 115 000 l'an dernier.

L'actualité m'a conduite à m'exprimer régulièrement ces derniers temps sur notre rôle de contrôle externe des forces de sécurité, point sur lequel je reviendrai dans ce propos introductif.

Je souhaiterais tout d'abord commenter devant vous notre action dans nos différents champs de compétences, en débutant par la question de l'accès au service public et des droits des usagers du service public.

Je suis frappée par l'éloignement des services publics. Cette question vous intéresse particulièrement, compte tenu de votre ancrage dans les territoires. Les services publics incarnent l'accès aux droits, ils ont pour mission de les rendre concrets et accessibles.

Or, nous constatons de manière persistante la déshumanisation des services publics. Elle se traduit par une dégradation des relations avec les usagers : l'absence de réponse des administrations entraîne la résignation, le non recours et la perte de droits pour les usagers. Par ce constat, je ne mets absolument pas en cause l'action des agents publics mais, bien au contraire, le manque d'agents publics, c'est-à-dire leur effacement du fait d'une dématérialisation excessive.

La relation avec les services publics est notre quotidien à tous et les difficultés dans cette relation peuvent tous nous concerner. Qu'il s'agisse de l'école, de la caisse d'allocation familiale, des impôts, de l'assurance-maladie, de Pôle emploi ou encore de la commune, nous pouvons nous trouver, à différents moments de notre vie, dans une situation d'incompréhension vis-à-vis de l'administration. Les conséquences de ces situations sont redoutables, en particulier pour les personnes vulnérables et quand elles se traduisent notamment par des ruptures de droits sociaux.

Ces difficultés sont renforcées par la dématérialisation, qui est l'une des expressions du recul des services publics. Les droits ne peuvent être garantis qu'en présence de personnes physiques pour répondre aux situations particulières. Si la dématérialisation est une chance et qu'elle peut simplifier des démarches, ce n'est qu'à la condition de conserver l'accès à un accueil et à une personne. Cette politique publique a été menée sans évaluation globale préalable. Son coût et son efficacité n'ont pas été mesurés.

Par deux rapports publiés en 2019 et 2022, nous avons précisément décrit les atteintes aux droits qui découlent de la dématérialisation des services publics. Ils ont contribué à la prise de conscience des enjeux liés à la transformation de nos services publics. La dématérialisation se fait au prix de l'exclusion de certaines personnes.

Les derniers chiffres du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) montrent que 16,5 millions de personnes sont éloignées du numérique, soit 31,5 % des Français de plus de 18 ans, ce qui représente près d'un tiers de la

population française. Parmi elles, 11,5 millions de personnes sont en difficulté avec le numérique et 4 millions de personnes n'ont pas accès à internet.

Même si c'est une chance pour un grand nombre d'entre nous, la dématérialisation s'accompagne d'un report sur l'utilisateur d'un certain nombre de tâches qui incombent auparavant à l'administration. Il est demandé à l'utilisateur de s'adapter, alors que le principe même du service public est de s'adapter à l'utilisateur. L'utilisateur doit s'équiper, se former, être capable d'effectuer des démarches en ligne, tout en comprenant le langage administratif et sans commettre d'erreur.

Cela pose la question du service public que nous voulons. Le premier défi que doit relever la transformation numérique des services publics est de garantir leur accessibilité dans le respect des principes qui le guident et en particulier le principe d'égalité.

Aujourd'hui, nous constatons que les alternatives au numérique sont très insuffisantes. Avec l'Institut national de la consommation, nous avons mené une étude sur l'évaluation des réponses apportées aux usagers par les plateformes téléphoniques de quatre services publics : les résultats montrent que sur les 1 500 appels passés, 40 % n'ont pas abouti. En outre, un certain nombre de réponses apportées étaient incorrectes et pouvaient induire l'utilisateur en erreur.

Nous disons souvent des personnes qu'elles sont éloignées du droit, mais j'ai vraiment l'impression que c'est le service public qui s'est éloigné d'elles, notamment des plus vulnérables, des plus pauvres, en faisant peser sur elles une charge administrative, matérielle et mentale très lourde. Je pense également aux personnes âgées qui se trouvent très démunies face à cette dématérialisation.

La dématérialisation ne peut être considérée comme un progrès si elle exclut et déshumanise le service public. Alors que 28 % de la population éprouve des difficultés face au service public, il est primordial que ce dernier s'adapte et non l'inverse.

Je pense particulièrement à une personne âgée qui devait changer sa chaudière. Pour cela, elle pouvait bénéficier du dispositif *MaPrimeRénov'*. Elle a donc créé un compte sur le site internet de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et malgré plusieurs tentatives, elle n'est pas parvenue à compléter son dossier en raison de dysfonctionnements sur le site internet. Entre temps, sa chaudière a cessé de fonctionner. Elle s'est trouvée privée d'eau chaude et de chauffage en plein hiver. Elle a donc effectué les travaux avant la réponse de l'Anah, ce qui a eu pour conséquence de la priver du bénéfice de *MaPrimeRénov'*, puisqu'il faut d'abord obtenir l'accord avant d'engager les travaux. Cet exemple est particulièrement éloquent : une personne âgée se trouve privée d'une aide financière à laquelle elle a droit en raison d'un dysfonctionnement technique de la plateforme. La procédure de demande a été entièrement dématérialisée sans alternative. L'intervention d'un délégué du Défenseur des droits a finalement permis le versement de l'aide, mais nous avons reçu des centaines de réclamations similaires. Nous avons constaté de nombreux écueils dans le traitement des demandes, des problèmes techniques sur la plateforme, des défauts d'information et des délais de traitement et des difficultés liés à la dématérialisation totale de la procédure. Ces entraves ont entraîné d'importantes conséquences pour les usagers et pour respecter les droits, les services publics ne peuvent être intégralement et exclusivement dématérialisés.

À partir des enquêtes que nous avons menées, nous avons émis un certain nombre de recommandations à l'Anah et je suis heureuse de voir que le dépôt papier sera possible à

partir de janvier 2024 dans les espaces « France Services ». Il s'agissait de l'une de nos préconisations. Nous préconisions aussi une meilleure information et si des progrès ont été faits en la matière, nous continuons tout de même à recevoir des réclamations. Quand je rencontre nos délégués sur le territoire, ils m'interpellent régulièrement sur l'absence de réponse de l'Anah à leur saisine.

Les réclamations soulignent également que la dématérialisation touche en particulier des personnes en situation de vulnérabilité et contribue aussi à créer de nouvelles vulnérabilités. Je pense notamment à la situation des personnes étrangères qui rencontrent de nombreux obstacles pour accéder à leurs droits et aux préfectures. Comme vous l'avez souligné, le droit des étrangers est devenu le premier domaine de réclamations auprès de l'institution : il représente près d'un quart des réclamations en 2022 et 30 % d'entre elles depuis le début de l'année. Cela ne cesse d'augmenter.

Dans la majorité des cas, il s'agit de personnes qui cherchent à renouveler leur carte de séjour et qui l'obtiendront mais qui n'arrivent pas à avoir de rendez-vous en préfecture. Cela a des conséquences excessivement délétères. Nous avons plusieurs exemples de cas concrets où les personnes perdent leur emploi ou leur logement. Je peux vous donner aussi l'exemple d'une jeune fille qui ne pouvait pas passer son certificat d'aptitude professionnelle « Petite Enfance » – alors même qu'il s'agit d'un métier en tension dont nous avons besoin –, parce qu'elle n'a pas été en mesure de récupérer à temps sa carte de séjour dont elle a besoin pour passer l'examen.

Ces situations sont inacceptables et ont pour conséquence de placer des gens qui étaient jusqu'alors en situation régulière, en situation irrégulière. Je n'accuse aucunement les agents dans les préfectures qui font aux mieux. Comme le souligne la Cour des comptes, la réduction des effectifs a été beaucoup trop importante. À l'occasion de mes échanges avec les préfets, j'ai également été alertée sur la réduction des effectifs, qui rend impossible le bon traitement des dossiers.

La dématérialisation a eu une autre conséquence sur les droits des usagers du service public. Elle a masqué l'indignité. Auparavant, nous pouvions mesurer visuellement les difficultés par l'attente devant les préfectures, tandis qu'aujourd'hui, la queue est devant l'ordinateur pour essayer de trouver un rendez-vous en préfecture.

Je le répète, le service public doit toujours conserver son rôle de soutien et de service au public. Ces conséquences de la dématérialisation empêchent l'accès de nombreux usagers aux services publics. Elles sont graves individuellement, comme vous avez pu le constater par les exemples que je vous ai cités, mais aussi collectivement, car la population ne voit plus l'incarnation du principe d'égalité et perd confiance en la puissance publique.

Nous sommes confrontés à un dysfonctionnement structurel que mon institution, avec ses moyens, ne peut pas palier seule, et qui, surtout, n'en a pas la vocation. Nous ne pouvons et ne devons pas nous substituer au service public. Notre rôle est de répondre aux réclamations individuelles, de révéler des atteintes aux droits et de faire des recommandations pour que les pouvoirs publics s'en saisissent.

Sans réaction, mon institution risque l'embolie. Elle ne pourra plus être en mesure de répondre aux personnes qui s'adressent à elle. Est-ce normal qu'un usager soit obligé de nous saisir simplement pour obtenir un rendez-vous en préfecture ? Je pense que ce système

dysfonctionne et je dis que je n'ai pas vocation à devenir le « Doctolib » des rendez-vous en préfecture. Le problème doit être résolu à la source, au niveau des préfectures.

Face à cette forme de déshumanisation des services publics, nous mettons tout en œuvre pour aller au plus près des personnes qui en ont besoin.

Nous sommes ainsi joignables par courrier, par courriel, par téléphone et partout en France avec 570 délégués qui tiennent des permanences dans plus de 990 points d'accueil que sont les préfectures ou les maisons de la justice et du droit. Nous continuons de créer de nouvelles permanences dans les locaux d'associations caritatives, dans les centres sociaux, dans des espaces France Service, dans des tiers lieux et des missions locales. Nous nous fixons l'objectif d'être toujours plus accessibles, afin de garantir à chacun le respect de ses droits.

Avec leurs permanences, les délégués comblent un manque dont souffrent de plus en plus nos services publics : la présence de guichets, qui permettent un accueil physique et une écoute. Grâce à l'implication et à l'action de ces mêmes délégués, 75 % de nos médiations ont abouti en 2022.

Nous faisons en sorte d'être joignables par téléphone. Près de 8 000 appels mensuels, avec un taux de décroché de plus de 90 %, sont reçus sur notre plateforme téléphonique généraliste. Nous avons également mis en place un numéro dédié et gratuit pour les personnes détenues, le 31 41. À la demande du Président de la République, nous avons créé la plateforme *antidiscriminations.fr* et un numéro de téléphone, le 39 28, pour aider et accompagner les victimes et témoins de discriminations. Elle offre la possibilité pour les victimes d'être entendues et d'obtenir des réponses personnalisées. Les écoutants y consacrent le temps nécessaire, de nombreux appels durent plus de trois-quarts d'heure.

Malgré l'augmentation des réclamations, j'ai conscience que nous sommes encore mal connus. Le grand public ne sait pas forcément qu'il peut nous saisir. Nous déployons ainsi des campagnes de communication pour faire connaître l'institution.

Je voudrais désormais aborder le deuxième point sur la nécessaire défense des droits de l'enfant.

Nous constatons trop souvent que les enfants ne sont pas considérés comme des sujets de droit. Nous intervenons pour des enfants qui n'ont pas accès au logement, à l'éducation, à la cantine, à la protection à laquelle ils ont droit.

Je vous rappelle que le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a publié ses observations finales sur l'application de la convention internationale des droits de l'enfant par la France, le 2 juin. Il enjoint la France d'adopter des mesures urgentes dans six domaines.

Malgré des progrès, la scolarisation des enfants en situation de handicap est encore très insuffisante. Au-delà de l'augmentation du nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap, les pouvoirs publics doivent rendre possible la formation des enseignants pour mieux garantir l'effectivité des droits de l'enfant. Au lieu de s'adapter à l'enfant, le système scolaire demande à l'enfant et à sa famille de s'adapter.

Nous voyons encore trop d'enfants privés de liberté en centre de rétention administrative, parfois rattachés arbitrairement à un tiers pour être retenus, notamment à Mayotte.

Je m'attarde quelques instants sur Mayotte où les atteintes aux droits sont particulièrement fréquentes et graves. À cet égard, les actions liées à l'opération dite *Wuambushu* m'inquiètent particulièrement et nous y attachons la plus grande vigilance. J'ai saisi à ce sujet le ministre de l'intérieur et les autres ministres concernés par des risques d'atteinte aux droits. J'ai souhaité qu'une délégation de juristes de l'institution se rende sur place.

Notre préoccupation porte sur deux points : d'une part, les conditions des décasages, alors même que le nombre de constructions est très insuffisant pour que des familles soient relogées et, d'autre part, les conditions d'éloignement de personnes étrangères, notamment en matière de droit au recours et de rétention dans les centres et lieux de rétention administrative.

À cet égard, je rappelle que la France vient d'être encore condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour la rétention d'enfants en centre de rétention administrative. Le projet de loi relatif à l'immigration, que votre commission a examiné, comporte une disposition pour y mettre fin mais seulement en 2028 et pour les mineurs jusqu'à 16 ans, et non jusqu'à 18 ans comme nous le préconisons.

S'agissant des droits de l'enfant toujours, nous constatons que les enfants qui doivent être protégés ne le sont pas suffisamment. Je suis particulièrement inquiète de l'état de la protection de l'enfance qui ne parvient plus, aujourd'hui, à jouer son rôle. Des juridictions dont les décisions ne sont pas exécutées, un manque de places en foyer et d'assistants familiaux, des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert prises en charge dans des délais pouvant excéder six mois, des ruptures dans les parcours des enfants, des changements de familles d'accueil sans aucune préparation de l'enfant ou considération pour le lien d'attachement construit entre l'enfant et sa famille d'accueil ... telles sont les situations extrêmement préoccupantes que nous constatons et qui portent atteinte aux droits des enfants.

Là encore, nous sommes face à des problèmes systémiques. Nous publions des recommandations qui nécessitent des réponses des pouvoirs publics à la hauteur des enjeux de la protection des enfants et du respect de leurs droits.

J'en viens au troisième point que je souhaitais aborder avec vous : le nécessaire respect des droits par les forces de sécurité. Le législateur a fait du Défenseur des droits le contrôleur indépendant des policiers, des gendarmes, des surveillants pénitentiaires, des agents de sécurité privée et de toutes les personnes exerçant une activité de sécurité.

La situation des derniers mois m'a conduite à réexpliquer le rôle de mon institution en tant que contrôleur indépendant de la déontologie des forces de sécurité. Cette fonction me paraît essentielle dans une démocratie et un État de droit.

La première exigence déontologique est ainsi le respect du droit par les policiers et les gendarmes. Ils sont au service de la loi, des institutions et de la population. Nous avons rendu, en 2022, deux décisions pour des faits qui mettent directement en cause ces principes. Je pense à la destruction par des bulldozers ou même par le feu par des policiers, en dehors de tout cadre légal, de logements de familles vivant dans des baraquements. Les conséquences sont lourdes. Les personnes se voient privées de leur logement, de leurs effets personnels et de tous les accompagnements que prévoit la loi en matière de santé et de scolarisation des enfants. Grâce à la rigueur de nos enquêtes et à notre indépendance, nous avons pu faire la lumière sur ces faits et sur les responsabilités qui y sont attachées.

Depuis plus de vingt ans, le Défenseur des droits et, avant lui, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), enquête sur le comportement des policiers et des gendarmes. Pour établir la confiance entre les acteurs de la sécurité et les citoyens, le législateur a jugé nécessaire un contrôle indépendant et transparent. Il a également considéré que le respect de la déontologie est particulièrement nécessaire au regard des responsabilités et prérogatives que les forces de l'ordre détiennent.

Nous avons publié de nombreuses décisions sur des comportements de policiers et gendarmes, ainsi que sur le rôle de leur hiérarchie, et des avis sur le maintien de l'ordre. Au cours des manifestations des dernières années, nous avons constaté des privations de liberté arbitraires et des dissimulations du visage de policiers contraires à la loi. Nous avons rendu plusieurs décisions sur l'usage de la force et des armes dites de force intermédiaire comme le lanceur de balles de défense. Nous avons publié un rapport intitulé *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, remis au président de l'Assemblée nationale en janvier 2018. Nous avons pris position sur le schéma national du maintien de l'ordre et sur plusieurs textes de lois, comme la loi dite de « *sécurité globale* ».

C'est fort de cette expertise et des pouvoirs que nous donnent la Constitution et la loi organique que nous traitons les réclamations que nous avons reçues – 169 à ce jour – sur le comportement de policiers et de gendarmes lors des manifestations sur la réforme des retraites des dernières semaines. Les témoignages et images qui nous parviennent laissent penser que des droits ont été bafoués. Ma crainte est que la répétition de tels actes contribue à rendre habituel l'inacceptable. Le risque est d'installer une logique de face-à-face dans la durée, pouvant entraîner des atteintes à la liberté de manifester, à l'intégrité physique et à la vie. Je le rappelle : la sécurité des manifestants, des policiers et des gendarmes, ainsi que la garantie de la liberté de manifester sont de la responsabilité de l'État.

Le respect sans faille de la déontologie est la condition de la légitimité des interventions des forces de sécurité dans la durée. Nous contribuons donc, par notre travail, à conforter cette légitimité en veillant sur le respect de la déontologie. Nous mènerons des enquêtes impartiales et contradictoires pour ces faits, en prenant le temps nécessaire. J'ai conscience qu'il y a un décalage entre le temps médiatique et le temps permettant de publier des décisions résultant d'enquêtes abouties. Si ces questions prennent une telle place dans le débat politique et médiatique, c'est que notre société toute entière s'en trouve abîmée, ébranlée dans ses repères et dans la confiance en ses institutions.

Par notre action, je suis convaincue que nous contribuons à préserver les repères indispensables, ceux de la loi, des droits et des libertés. Je rappelle combien le respect de la liberté de manifester et de la liberté d'association doit être garanti. Je m'inquiète, à cet égard, d'un climat qui contribue à fragiliser l'édifice démocratique. Un contrôle indépendant est toujours plus nécessaire, même s'il fait l'objet d'attaques. Nous participons, dès lors, au débat démocratique en rendant publics nos décisions et ce rapport annuel.

La défense des droits et libertés passe également par la lutte contre les discriminations, qui fait l'objet d'un quatrième point.

Le deuxième volet de la grande enquête *Trajectoires et origines* dite « *TeO* », réalisée par l'Ined et l'Insee avec notre soutien, montre l'ampleur des discriminations et leur augmentation. 19 % des personnes de 18 à 49 ans ont déclaré avoir subi des discriminations au cours des cinq dernières années. Cette part était de 14 % en 2008. L'enquête permet d'affirmer que la discrimination est très présente dans notre pays et qu'elle ne régresse pas.

Elle témoigne également d'un manque d'intervention des pouvoirs publics dans la lutte contre les discriminations.

Nous réalisons également chaque année un baromètre des discriminations avec l'Organisation internationale du travail. L'édition de 2022 a été consacrée aux personnes employées par le secteur des services à la personne et révèle les discriminations qu'elles subissent.

Sans ce type d'étude, une bonne part des discriminations serait invisible, car les recours juridiques sont très rares. En 2022, seulement 6 500 saisines pour des discriminations ont été reçues par notre institution. C'est trop peu ! Nos saisines ne sont que la partie émergée de l'iceberg. L'ampleur des discriminations ne se reflète pas dans le nombre de démarches effectuées par les victimes. Il y a une forme de fatalisme et surtout une crainte des représailles.

Nous agissons par voie d'enquête et de médiation pour lutter contre les discriminations dans le cadre des saisines que nous recevons. C'est le cas d'un professeur de guitare qu'une commune a refusé d'embaucher car il allait devenir père et prendre son congé paternité de 28 jours. Nous avons constaté la discrimination et obtenu qu'il soit indemnisé.

Le Défenseur des droits est un recours en la matière et le site *antidiscriminations.fr* comme le numéro de téléphone 39 28 sont dédiés à ces questions.

Nous devons toujours rappeler que l'égalité est un principe fondamental et la discrimination une infraction. Il y a urgence à faire de la lutte contre les discriminations une priorité politique. Il faut combattre les discriminations, car elles sont une souffrance et une injustice pour les personnes qui les subissent. Elles entravent leurs parcours de vie et leurs possibilités de se réaliser en tant qu'individus.

Je terminerai par la dernière compétence que la loi nous a confiée, celle de l'orientation et de la protection des lanceurs d'alerte.

Nous connaissons l'importance des lanceurs d'alerte pour le respect du droit et la préservation de l'intérêt général. Depuis 2016, la loi confie au Défenseur des droits la mission de les protéger et de les orienter. Notre rôle a été renforcé avec la loi du 21 mars 2022 visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Cette loi a conféré un nouveau pouvoir au Défenseur des droits, celui de délivrer une certification de la qualité de lanceur d'alerte. Nous venons de publier un guide complet sur le sujet.

Nous recevons actuellement environ une saisine par jour dans ce domaine. Ainsi, alors que le nombre de réclamations en la matière avait augmenté de 50 % en 2022, il risque encore de doubler voire de tripler cette année. Cette augmentation considérable représente un vrai risque sur la capacité de l'institution à remplir ses fonctions.

Permettez-moi de terminer par un mot d'alerte sur notre organisation et nos moyens d'action. Depuis plusieurs années, les champs d'action du Défenseur des droits n'ont cessé de s'élargir avec l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, le dispositif anti-discriminations ou encore le suivi des conventions internationales.

Dans ce cadre, l'activité a crû continuellement, se traduisant par une hausse du nombre de réclamations de plus de 70 % depuis 2014. Les 126 000 réclamations reçues en 2022 représentent une augmentation de 29 % par rapport à l'année 2020. Les appels reçus sur

la plateforme téléphonique connaissent également une augmentation substantielle avec près de 100 000 appels en 2022.

Dans le même temps, entre 2014 et 2022, le plafond d'emplois de l'institution a augmenté de seulement 13 %. C'est largement insuffisant pour remplir ses missions.

Nous sommes face à un risque prégnant de dégradation du niveau du service rendu et de difficulté, voire d'impossibilité, à satisfaire ou même soutenir les personnes les plus éloignées de leurs droits. Pourtant, en rétablissant les personnes dans leurs droits, nous sommes un facteur de cohésion sociale. C'est pourquoi j'ai alerté la Première ministre de cette situation et je voulais profiter de nos échanges de ce matin pour vous alerter également.

J'ai bien conscience du contexte actuel des finances publiques. Nous avons ainsi transmis des demandes réalistes et précises.

Je constate chaque jour combien nos moyens sont très inférieurs à ceux de nos homologues européens. Pour ne prendre qu'un exemple, l'étude Poldem a mis en exergue que l'indépendance était inversement proportionnelle aux effectifs. Si nous sommes peut-être les plus indépendants en Europe, nous sommes surtout les moins bien lotis. Ces moyens sont nécessaires pour que notre institution agisse comme un élément pacificateur au service de la cohésion sociale de notre pays.

La Constitution nous a chargés de veiller au respect des droits et libertés. J'observe que les droits et libertés, et ceux qui les défendent, sont régulièrement attaqués.

Ce rapport annuel d'activité rappelle que ces droits et libertés ne peuvent être mis au second plan. Ils sont le fondement de notre société et de notre organisation sociale. Placés en préambule de notre Constitution, ils sont essentiels à la démocratie et à l'État de droit.

À travers les situations individuelles que nous recevons, nous contribuons à rétablir les personnes dans leurs droits, mais aussi à renseigner les pouvoirs publics et l'ensemble des citoyens sur les réponses plus globales à apporter pour faire progresser le respect des droits.

Le rapport montre l'efficacité de notre action, en particulier des médiations dans de nombreux domaines, et l'implication sans relâche des agents et des délégués du Défenseur des droits pour obtenir des avancées pour les droits de toutes et tous, pour rappeler sans cesse où se situe l'inacceptable et comment remédier concrètement aux atteintes aux droits.

Mais nous ne pouvons faire face seuls. Nous ne pouvons nous substituer ni aux administrations ni aux pouvoirs publics. La révélation d'atteintes structurelles aux droits doit être prise en compte. Le rapport donne à voir la réalité des épreuves que traversent celles et ceux qui ne parviennent pas à faire respecter leurs droits. Prendre en compte cette réalité est non seulement une exigence démocratique, mais aussi la seule voie pour rétablir la confiance dans nos services publics et nos institutions.

M. François Bonhomme. – Je vous ai écouté avec intérêt et ai lu votre rapport avec attention. C'est, me semble-t-il, la première fois que vous nous présentez un rapport annuel qui dresse le bilan complet de votre activité...

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. – J’ai pris mes fonctions en juillet 2020 et ai présenté, tous les ans, mon rapport aux commissions des lois du Sénat et de l’Assemblée nationale ainsi qu’au Président de la République.

M. François Bonhomme. – Ces précisions ne changeront par le contenu de mes propos.

Votre rapport mêle des sujets très différents. Je partage votre conviction sur les problèmes liés à *MaPrimeRénov’* et à l’accès au numérique mais il n’en est pas de même sur tous les sujets. L’autorité administrative indépendante que vous incarnez est l’honneur de notre démocratie car elle est la preuve que celle-ci se donne les moyens de son autocritique. Mais de grandes responsabilités vous incombent et en contrepartie de votre indépendance s’impose un objectif d’impartialité.

J’ai quelques réserves à émettre à la lecture de votre rapport, comme les années précédentes. Vous citez l’exemple de maires qui excluent des enfants dont les parents ne payent pas la cantine. Les maires sont déjà des médiateurs. Comme vous, ils cherchent au quotidien à trouver les voies du dialogue mais il arrive que des individus ne respectent pas les règles qui s’imposent à eux. Votre rapport manque de mise en perspective sur ce point. Cela peut paraître anecdotique dans le cas de la gestion des cantines scolaires car ces situations sont, heureusement, très marginales, mais ce n’est pas le cas des autres sujets abordés.

Au-delà de ce que vous écrivez dans votre rapport d’activité, vos prises de position médiatiques m’interpellent, notamment en ce qui concerne le maintien de l’ordre. Vous dites regretter l’escalade de la violence à Sainte-Soline, ce qui laisse penser que la responsabilité de cette situation incombe en premier lieu à l’État pourtant soumis à des contraintes importantes en termes d’usage de la force. Mais vous ne dites rien du recours à la violence par les manifestants qui ont jeté des engins incendiaires et transporté des armes de façon totalement illicite. Vous condamnez l’usage des grenades de désencerclement et des lanceurs de balle de défense qui constituent des armes intermédiaires destinées à éviter l’affrontement. À aucun moment, vous ne mettez les choses en perspective. Cela donne une mauvaise lecture de votre rôle et c’est bien dommage.

Concernant les occupations illicites de logements, sujet qui fait l’objet d’une proposition de loi examinée aujourd’hui même au Sénat, vous avez indiqué dans la presse que ce texte criminaliserait les locataires, ne produirait aucun effet pour les propriétaires et était inutile dans la mesure où de nombreux logements sont vacants. Des personnes âgées, qui découvrent que leur logement est occupé et qui ont épuisé toutes les voies de négociation possibles, sont désespérées. L’article 17 de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen consacre le droit de la propriété ; c’est donc un droit fondamental que nous devons faire respecter. Pourquoi n’en faites-vous pas état ? C’est également au nom de ce principe que nous devons protéger les réserves d’eau construites dans le respect de la législation et que certains manifestants, qui font une mauvaise lecture de leurs droits, contestent par la violence.

Votre position sur les amendes forfaitaires délictuelles (AFD) créées en 2016 me préoccupe également. Le Sénat s’est évertué à limiter le recours aux AFD mais il s’agit tout de même d’un outil utile pour pallier les dysfonctionnements de la justice. Les AFD sont appropriées pour traiter les affaires de consommation de cannabis, d’occupation illicite d’immeubles ou encore de déclenchement intempestif d’alarme dans les trains qui empêchent les usagers de circuler normalement. Il existe de nombreux droits à protéger. Il ne suffit pas de dire que vous êtes contre ce dispositif.

J'en terminerai par un dernier exemple frappant : votre vision de la situation migratoire à Mayotte. Vous n'interprétez ce qui s'y passe qu'à l'aune des discriminations subies par les étrangers et des conditions de séjour qui leur sont réservées. Mais la population locale, qui vit dans l'insécurité permanente, subit les conséquences de l'immigration illégale, le département comptant aujourd'hui 35 % d'étrangers. Les Mahorais ont aussi droit à la sécurité.

Il vous faut faire davantage preuve d'équilibre et d'impartialité car les sujets que vous traitez sont complexes et nécessitent de concilier plusieurs droits fondamentaux. Cette balance est essentielle pour que nous puissions faire société. Or, vous ne traitez ces situations que du point de vue de la violence systémique de l'État à l'égard d'individus discriminés. Votre interprétation mériterait d'être corrigée.

M. Jérôme Durain. – Nous, parlementaires, qui sommes porteurs de vives convictions, avons du mal à comprendre que votre impartialité soit en contradiction avec nos propres opinions. Je profite de cette occasion pour vous remercier de votre travail et celui de vos équipes. Vos recommandations sont toujours utiles, notamment en matière de déontologie de la sécurité interne et de contrôle externe des forces de l'ordre, même si elles ne sont pas toujours suivies par les pouvoirs publics.

Avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, vous avez évoqué les arrestations arbitraires dans le cadre des dernières grandes manifestations organisées à Paris. Le préfet de police s'est ému de ces critiques qu'il considère injustifiées. Pouvez-vous nous présenter le travail qui vous a permis d'arriver à ces conclusions ? J'avais moi-même interpellé le ministre de l'intérieur et des outre-mer sur le caractère obligatoire du port du référentiel des identités et de l'organisation (RIO), qui a transmis des consignes en ce sens aux forces de l'ordre. Disposez-vous d'éléments sur la nécessité pour les citoyens de pouvoir identifier les agents des forces de l'ordre avec lesquels ils échangent ?

Mme Esther Benbassa. – Je vous félicite ! Comment, avec un si petit budget, arrivez-vous à accomplir tant de choses ? Vous critiquez certains états de fait, mais formulez-vous des solutions ?

D'après un sondage paru dans le *Huffington Post*, un Français sur deux craint de manifester en raison de la présence des forces de l'ordre. Vous avez reçu 166 réclamations allant dans ce sens. Dans quelle mesure vos recommandations à l'attention des forces de police sont-elles suivies par les services concernés ?

Vous avez également évoqué le problème des étrangers qui peinent à obtenir des rendez-vous en préfecture. Je reçois régulièrement des demandes de naturalisation non traitées par les services de l'État, y compris de la part de personnes qui habitent en France depuis des dizaines d'années. Faute de rendez-vous dans des délais raisonnables, ces individus sont contraints de s'acquitter de nouveaux timbres fiscaux et de reconstituer leur dossier à chaque fois. En tant que sénateurs, nous tentons d'aider ces personnes mais ces pratiques pourraient presque s'apparenter à du « piston » ; nous ne devrions pas avoir à le faire. Une solution doit être trouvée rapidement car, avec l'arrivée de l'été, les détenteurs d'un titre de séjour qui souhaitent partir en vacances ne le peuvent pas, faute de renouvellement de leur titre.

Par ailleurs, hier, le Sénat a adopté le projet d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027. L'article 3 autorise l'activation à distance de tout type

d'appareil électronique. Quel regard portez-vous sur ce dispositif qui est, à mon sens, fortement attentatoire à notre vie privée ?

Vous évoquez le manque de moyens pour mener à bien certaines de vos missions essentielles dans un contexte d'augmentation continue du nombre de réclamations à traiter. Vous avez indiqué que vos homologues européens étaient bien mieux lotis que vous. De quel budget devriez-vous disposer ? Combien de collaborateurs supplémentaires devriez-vous embaucher ? Je vous souhaite beaucoup de courage car les discriminations ne disparaissent pas, hélas !

M. Hussein Bourgi. – Je voudrais tout d'abord vous saluer ainsi que vos équipes pour le travail précieux que vous faites chaque année et qui éclaire nos travaux. Vous avez évoqué les ratés du dispositif « Maprimerénov », qui fait ce matin la une du quotidien de ma région. Un dossier y compile des témoignages similaires à celui dont vous nous avez fait part et qui décrivent l'absurdité de la situation.

Dans les mails que j'ai reçu encore hier figure un autre cas qui illustre les difficultés des personnes dans leur relation avec l'administration : une ancienne fonctionnaire civile du ministère des armées, partie à la retraite il y a un an, qui s'est rendue compte qu'il y avait des omissions dans le calcul de sa retraite, notamment par rapport aux enfants qu'elle a eu. Elle envoie des courriers au ministère des armées depuis un an. En effet, il n'y a plus de caserne dans le département où elle a travaillé et elle est condamnée à se tourner directement vers le ministère des armées. Elle n'a pas obtenu de réponse depuis un an et se retrouve dans une situation délicate avec une perte de plusieurs centaines d'euros sur sa retraite.

Vous avez également évoqué la situation des étrangers, cela fait également écho à la situation dans ma région et je suis bien placé pour l'observer. Mois après mois, surtout au moment de la rentrée universitaire lorsque les étudiants arrivent, nous observons invariablement des queues qui se forment devant la préfecture à 100 mètres de mon domicile. À Montpellier comme ailleurs, au motif de fluidification de la procédure, on a dématérialisé la prise de rendez-vous avec comme conséquence le développement d'un marché noir tenu par des gens qui se connectent à minuit pour capter tous les rendez-vous et qui les négocient ensuite entre 200 et 250 euros.

Mme Claire Hédon, défenseure des droits. - Parfois jusqu'à 500 euros !

M. Hussein Bourgi. - Les Français ne sont pas non plus épargnés par ces dysfonctionnements. Je pourrais vous citer des dizaines d'exemples de gens qui doivent renouveler des documents d'identité, parfois pour se rendre à un événement prévu de longue date comme un mariage ou un baptême, et qui n'ont pas obtenu de réponse après quatre mois ou même après six mois. Or, il faut le rappeler, les municipalités se démènent pour offrir des rendez-vous mais elles font simplement office de boîtes aux lettres sur ce sujet. Elles enregistrent les demandes et les transmettent à la préfecture et au ministère de l'intérieur. Pourtant, ce sont bien les municipalités qui sont le réceptacle de tous les mécontentements alors que ce ne sont pas elles qui fabriquent les titres.

Je voudrais ensuite vous parler des Français de l'étranger qui subissent malheureusement le même sort car une funeste décision a été prise : tous nos consulats ont sous-traité le dépôt des dossiers pour les étrangers souhaitant venir en France mais parfois aussi pour les ressortissants Français souhaitant renouveler leurs documents d'identité. J'ai plusieurs exemples de Français qui n'ont pas pu venir assister à des événements en France

prévus parfois longuement à l'avance, comme le mariage de leurs enfants ou petits-enfants, faute d'obtenir le renouvellement de leur document d'identité dans les délais impartis et malgré un dépôt de la demande – plusieurs mois avant.

Les travaux que vous menez ne peuvent pas plaire à tout le monde et ce n'est pas leur but. Vous avez vocation à faire bouger les choses. Il est normal que vous n'évoquiez pas les trains qui arrivent à l'heure, car votre travail c'est d'aider les trains en retard à arriver à l'heure. C'est votre rôle, c'est le nôtre en tant que parlementaires, chacun dans le respect de ses prérogatives, chacun avec sa liberté de ton. Je rappelle que vous êtes une autorité indépendante, vous n'êtes pas soumise à l'exécutif, pas plus qu'au pouvoir législatif. Votre liberté de ton vous appartient même lorsqu'elle ne nous plaît pas.

M. Thani Mohamed Soilihi.- Je voudrais d'abord saluer le travail que vous menez avec votre équipe et je crois qu'il est fondamental de dire que nous partageons et défendons tous ici les principes et valeurs que vous défendez.

J'aimerais ensuite revenir sur la situation à Mayotte que vous avez évoquée, en particulier en exprimant votre préoccupation sur le sujet des décasages et la mise en œuvre des éloignements des étrangers en situation irrégulière. Le terme de décasage n'est pas approprié car il renvoie à une illégalité, alors que l'opération *Wuambushu* se fait dans le strict respect de la loi que nous avons voté ici, en particulier de la loi « Elan ». Nous l'avons particulièrement travaillé à la délégation sénatoriale aux outre-mer. Je rappelle qu'encore récemment, le Conseil d'État n'a pas transmis une question prioritaire de constitutionnalité sur le sujet car les dispositions de la loi « Elan » sur lesquelles sont fondées la destruction des bidonvilles à Mayotte étaient conformes à la Constitution. Sur internet, le terme décasage renvoie à des destructions illégales entreprises par des habitants qui ne correspondent donc pas à cette opération qui se fait en toute légalité. D'ailleurs, le préfet a interrompu les destructions programmées le temps que les recours intentés devant la juridiction administrative et le juge civil soient jugés, et elles n'ont été reprises qu'une fois que ces juridictions ont donné leur feu vert.

J'aimerais également appeler à davantage de nuance et de d'objectivité sur ce sujet. N'oublions pas que, sur ce département d'une superficie de 374 km², près de 50% de la population est étrangère et que 60% des reconduites à la frontière de notre pays y sont réalisées. Chaque jour naît à Mayotte l'équivalent d'une nouvelle salle de classe et il nous devrions donc en construire une chaque jour. Sans compter le phénomène des « kwassa scolaires », avec des dizaines voire des centaines d'enfants provenant des Comores qui viennent garnir les rangs des salles de classe après la rentrée scolaire et tout au long de l'année. On demande aux communes qui sont parmi les plus pauvres de France de faire face du jour au lendemain ... Comment Mayotte et ses collectivités peuvent-elles s'en sortir dans cette situation ?

Tout en étant d'accord avec les valeurs et principes que vous avez rappelés, il faut aussi mettre ces éléments sur la balance.

Je voudrais finir par vous dire que l'opération *Wuambushu*, qui a beaucoup fait parler avant même d'avoir commencé, est également perçue positivement par les Mahorais qui se disent : « enfin, on s'occupe de la situation de Mayotte ». Nous y subissons une immigration clandestine insensée et insupportable pour les Mahorais et les collectivités.

M. Guy Benarroche - Je voudrais tout d'abord vous adresser mes félicitations et mes remerciements pour le travail de votre institution qui est exercée avec toute l'indépendance souhaitée et nécessaire, sans se substituer ni au Parlement ni à l'administration. La qualité et l'impartialité de votre activité sont certaines.

Votre présentation m'inspire deux questions et une remarque.

Ma remarque porte sur la nécessité d'accompagner la dématérialisation des services publics. La devise « un guichet, un humain » est un leitmotiv de mon groupe politique dans toutes ses prises de position sur le sujet. La réponse que j'obtiens systématiquement est : « c'est fait ». Il faut pourtant le répéter, aujourd'hui le compte n'y est pas, votre rapport le confirme. Cela aboutit à des situations inextricables et inacceptables.

La première de mes deux questions porte sur les amendes forfaitaires délictuelles. Le texte initial de la loi de programmation du ministère de l'intérieur procédait à une généralisation ; au Sénat nous l'avons transformé en une extension. En ce qui nous concerne, l'arbitraire et la disparité de traitement représentaient deux craintes majeures, y compris dans le cas d'une extension. Les premiers retours d'expérimentation laissent malheureusement entendre que cette crainte était justifiée. Vous avez pris récemment position dans un communiqué pour la fin des amendes forfaitaires délictuelles. Pourriez-vous développer vos arguments ?

Ma seconde question porte sur le respect des règles de déontologie par les forces de l'ordre. Vous avez notamment alerté sur le sujet des arrestations préventives des manifestants. Le préfet de police et le ministre de l'intérieur avait démenti de telles pratiques, mais le porte-parole du Gouvernement a également dit qu'il pouvait y avoir des arrestations pour contrôler. À titre d'illustration, je rappelle ce fait divers qui ne touchait pas des écologistes mais deux jeunes autrichiens placés en détention sans aucune raison réelle car ils se trouvaient à proximité d'une manifestation contre la réforme des retraites. Est-ce que vous avez observé des progrès sur ce point depuis votre prise de position du mois de mars ? Des changements de procédure sont-ils intervenus depuis cette date ?

Mme Claire Hédon, défenseuse des droits. – Merci à tous pour vos questions.

En introduction, je voudrais insister à nouveau sur le caractère impartial et objectif de notre travail, car nous menons des enquêtes contradictoires et nous entendons l'ensemble des parties. Je ne nie pas les difficultés des forces de l'ordre et de Mayotte, que nous évoquons systématiquement dans les avis que nous rendons. Mais il est vrai – l'un d'entre vous l'a souligné – je ne vois que « ce qui ne va pas » : c'est d'ailleurs la raison d'être de notre institution, qui n'a pas vocation à faire des rapports d'état des lieux complets, mais à faire remonter des réclamations et à formuler des recommandations.

En réponse à M. Bonhomme, je voudrais rappeler que toutes les démocraties ont une institution comparable à la nôtre, sans exception. Sans doute avez-vous lu notre rapport annuel ; en revanche vous n'avez manifestement pas lu les avis que nous avons rendus, notamment sur le schéma du maintien de l'ordre ou sur les questions de déontologie des forces de sécurité.

S'agissant des cantines scolaires, nous avons parfaitement conscience des difficultés que peuvent rencontrer les maires pour récupérer les créances des parents. Mais il m'appartient d'examiner les choses du point de vue de l'intérêt supérieur de l'enfant. Je suis

sûre que vous serez d'accord avec moi, il n'est vraiment pas souhaitable de stigmatiser un enfant devant ses camarades en le faisant sortir de la cantine au motif que ses parents ne l'ont pas payée : c'est comme cela que commence le harcèlement scolaire ! Et c'est cela que nous dénonçons, rien d'autre. Bien sûr, les maires doivent pouvoir récupérer les créances, mais il y a d'autres moyens de s'adresser aux parents sans dénoncer l'enfant devant tout le monde.

Sur le maintien de l'ordre, dans toutes mes interventions publiques, je commence par condamner toute forme de violence. Mais le premier objectif du maintien de l'ordre est de permettre aux personnes de manifester. J'ai pleinement conscience des difficultés et de la violence auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre. S'agissant plus particulièrement des manifestations contre le projet de loi de réforme des retraites, nous ne sommes qu'au début des enquêtes. Dans l'ensemble, sur 169 réclamations, dans un tiers des cas, nous n'avons pas suffisamment d'éléments pour conclure à un problème de déontologie des forces de sécurité, dans un autre tiers, l'affaire est portée devant les tribunaux et il nous faut l'autorisation du procureur de la République pour instruire, et dans un dernier tiers, nous enquêtons. Je remercie d'ailleurs le préfet de police de Paris pour ses réponses très rapides aux demandes que nous lui faisons parvenir. Les réclamations portent effectivement sur des personnes qui disent avoir été privées de liberté dans des nasses sans point de sortie, des personnes qui disent avoir été victimes de violences, des interpellations suivies de gardes à vue qualifiées d'arbitraires par les réclamants, et, pour la première fois, sur des journalistes qui disent avoir été empêchés de faire leur travail – il s'agit d'un type de réclamation nouveau que nous n'avons pas jusqu'alors.

L'un de vous me demandait si nous avons des réponses aux recommandations que nous formulons. Nous avons des échanges très réguliers avec les forces de l'ordre et avec le ministère. Nous avons fait des recommandations dans notre avis sur le schéma de maintien de l'ordre, et nous avons été suivis sur un certain nombre d'entre elles. Par exemple, il y a des progrès sur l'identification visible du RIO, même s'il y a encore des difficultés. Il nous appartient d'examiner si la force a été employée de façon proportionnée et nécessaire : quand la personne est maîtrisée, l'emploi de la force n'est ni nécessaire, ni professionnel. Vous vous rappellerez peut-être que, dans l'une de nos décisions, nous faisons état d'un jeune, au sol, pendant une manifestation, maîtrisé par les forces de l'ordre, et qu'un policier casqué, cagoulé et sans RIO visible continuait à frapper : personne, parmi les policiers et l'encadrement présents, n'a été capable d'identifier ce policier. C'est particulièrement délétère pour nos démocraties et la confiance dans les forces de l'ordre ! Mais dans l'ensemble nous observons des progrès sur la visibilité des RIO.

Sur l'usage des LBD, nous avons regardé ce qui se passait dans les autres pays européens. Beaucoup y ont renoncé car il y a des risques d'atteintes physiques. C'est la seule raison pour laquelle nous y sommes opposés.

Sur ce sujet, nous soulignons des difficultés ponctuelles, en appelant toujours à ne pas généraliser. Depuis que j'ai pris mes fonctions, nous avons formulé 12 demandes de poursuites disciplinaires à l'égard de membres des forces de l'ordre, nous avons obtenu 7 réponses du ministre de l'intérieur (les 5 autres sont en cours d'examen), il y a eu 4 ouvertures d'enquête avec rappel des textes, ce qui ne nous semble pas aller assez loin. Je voulais aussi souligner que nos décisions les plus importantes, notamment la demande d'ouverture de poursuites disciplinaires, sont soumises à un collège composé de personnalités nommées par le président du Sénat, la présidente de l'Assemblée nationale, la Cour de cassation et le Conseil d'État. Y siège notamment un ancien directeur général de la police nationale. Depuis

mon arrivée, toutes les décisions, sauf deux, ont été prises à l'unanimité. Je pense qu'en disant ce qui ne va pas, nous contribuons à rétablir la confiance.

Sur la question des occupations illicites de logements, je n'ai jamais prétendu qu'il n'y avait pas de problème ! Il y a un problème d'accès au logement de façon générale, et un manque de constructions de logements sociaux et très sociaux à des prix abordables, surtout en zones tendues, dont nous faisons état dans nos avis. Mais il y a un conflit de droits – droit de propriété mais aussi droit au respect de la vie privée. Je suis inquiète de l'amende infligée à une personne qui se maintient dans les lieux, qui peut aller jusqu'à 7 500 euros : j'y vois un risque de criminalisation de la pauvreté.

Sur les AFD, nous nous sommes prononcés au regard des réclamations que nous avons reçues, qui mettent en évidence la complexité des règles de contestation. Certains réclamants se sont vu opposer l'irrecevabilité de leur contestation au motif qu'ils ne l'avaient pas envoyée par courrier recommandé ou en utilisant le formulaire. Or ces AFD sont inscrites au casier judiciaire. J'admets volontiers qu'on veuille désengorger les tribunaux, mais je suis aussi inquiète que des personnes éloignées du droit, en situation précaire, ne puissent pas faire valoir leurs droits, en raison de l'obligation de consignation préalable. Nous avons également été saisis de plusieurs problèmes de non-réception de l'AFD, qui n'est envoyée que par courrier simple. Je voudrais également vous citer l'exemple d'une personne verbalisée pour défaut d'assurance, alors qu'elle était bien assurée mais qu'elle n'avait pas l'attestation avec elle : dans ce cas, elle n'aurait dû encourir qu'une contravention. Je pense encore à une personne malade et hospitalisée qui n'a pas pu envoyer sa contestation dans les délais. C'est au regard de tous ces cas que nous nous prononçons. À titre principal, nous avons demandé la suppression des AFD, mais à titre subsidiaire, nous avons formulé des recommandations, notamment sur les points que je viens d'évoquer.

Sur la question des rendez-vous en préfecture ou MaPrimeRenov', je pense que, dans vos permanences, vous devez voir des choses similaires à ce que constatent nos délégués : ce sont des sujets qui reviennent de façon récurrente.

S'agissant du projet de loi sur la justice et de l'intelligence artificielle, nous travaillons beaucoup avec la CNIL. Notre grande crainte concerne les biais discriminatoires, dont on voit par exemple les effets dans les affectations par Parcoursup. Il faut plus de transparence, que les gens comprennent comment cela fonctionne. Il y a toujours un risque discriminatoire, notamment au détriment de jeunes en situation de handicap.

En ce qui concerne les problèmes de retraite évoqués par M. Bourgi, nous sommes saisis de nombreuses réclamations, notamment dans les Antilles, avec des réclamants qui peuvent passer un an et demi ou deux ans sans ressources, des pensions de réversion qui ne sont pas versées sur le territoire métropolitain, et des personnes qui se retrouvent de ce fait en grave difficulté. Je vous incite à nous saisir, même si je ne promets pas des miracles, car il faut que nous obtenions des réponses de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Vous avez également évoqué la situation des Français de l'étranger. Sachez que nous avons quatre délégués dédiés aux réclamations de ces derniers, et nous constatons, comme vous, les mêmes difficultés en ce qui concerne notamment les renouvellements de passeports, avec des personnes qui se sont retrouvées empêchées d'assister aux funérailles d'un proche par exemple.

Enfin, s'agissant de Mayotte, je remercie M. Mohamed Soilihi pour ses propos. Là aussi nous voyons « ce qui ne va pas » : contrairement à ce que vous dites, il y a des situations où la loi ELAN n'a pas été appliquée. Avant le démarrage de l'opération *Wuambushu*, il y a eu des destructions – j'admets que le terme de décasage n'est pas bon – de bidonvilles sans proposition de relogement. Nous avons quatre délégués sur place, notre chef de pôle régional, basé à La Réunion, y va régulièrement, et une délégation de juristes s'y est également rendue. Nous observons directement les moments où le droit n'est pas appliqué. Il y a la question de la destruction de bidonvilles, avec ou sans proposition d'hébergement. Nous avons aussi constaté des difficultés dans l'enquête sociale qui est faite avant de proposer un hébergement adapté aux personnes. Dans certains cas, un relogement à l'autre bout de l'île peut poser problème au regard de la scolarisation des enfants, et nous défendons là aussi l'intérêt supérieur de l'enfant. Je voudrais enfin vous citer quelques situations dont nous avons été saisis : celle d'un enfant retrouvé dans un caniveau et surnommé pendant deux ans « bébé X » sans lui donner ni nom ni protection ; ou encore celle d'un jeune Français de 15 ans, arrêté par les forces de l'ordre sans sa pièce d'identité, expulsé aux Comores où il n'a aucun lien et où il passera 17 jours à la rue avant d'être rapatrié ; celle, aussi, d'enfants français rattachés arbitrairement à des adultes expulsés vers les Comores. Je ne suis donc pas aussi optimiste que vous, les droits ne sont pas toujours respectés.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous arrivons au terme de votre audition et nous vous remercions pour vos réponses. Je pense que nous nous accordons, comme l'a rappelé Thani Mohamed Soilihi, sur la nécessité que les valeurs et principes qui nous unissent soient respectés. Cependant, je m'interroge sur le fait qu'un cas particulier, qui est une exception, vienne remettre en cause le principe. Il y a effectivement des cas particuliers où soit la règle de droit n'a pas été respectée, soit l'État n'a pas mis en œuvre les moyens suffisants. Toutefois, ces situations ne peuvent pas remettre en cause en bloc les règles de portée générale. En effet, en tant que membres de la commission des lois, il nous appartient d'aborder les problématiques de manière équilibrée.

M. François Bonhomme. – Pour l'intérêt de la discussion, j'aimerais réagir aux propos de la Défenseure des droits. Je ne souhaite pas être celui qui endosse un « mauvais rôle » ou qui défend des positions indéfendables. Pour autant, il me semble utile de rappeler qu'il ne faudrait pas, à partir d'un exemple isolé, marginal et exceptionnel - comme celui de l'humiliation d'un élève par la police municipale en raison d'un arriéré d'une facture de cantine - faire un cas de figure général. Il conviendrait de remettre en perspective ces situations. En ma qualité de parlementaire, mon rôle est notamment de pouvoir questionner le fonctionnement de l'autorité administrative indépendante que vous représentez. Il me semble important de confronter nos points de vue. Je me dis également que si vous aviez exercé des fonctions de maire, vous auriez peut être une vision différente sur la difficulté de prendre des décisions à un niveau politique.

Mme Claire Hédon. – Je pense avoir une certaine connaissance des situations de pauvreté au regard de mon expérience passée. Je me permets de vous signaler que le Défenseur des droits a publié en novembre 2022 un rapport sur le travail – très utile – de ses délégués, en matière de médiation avec les mairies. Concernant les cas que j'ai cités, il ne s'agit effectivement pas d'en faire des généralités mais il faut rappeler que le Défenseur des droits intervient lorsqu'il y a une atteinte aux droits des intéressés. Ma vision est donc parcellaire puisque je suis par nature saisie des situations problématiques, mais j'ai aussi parfaitement conscience qu'il y a une grande partie de la population qui n'a pas connaissance de l'existence du Défenseur des droits et n'y a donc jamais recours. Les saisines que nous recevons nous permettent d'identifier certaines difficultés. Le législateur nous a donné comme

mission de traiter les réclamations des usagers du service public et d'établir des recommandations, dans le cadre de nos rapports, afin que ces réclamations cessent.

François-Noël Buffet, président. – Malheureusement, nous constatons, en tant que parlementaires, que l'État a parfois de bonnes idées – voire de grands projets – mais qu'il peut être dans l'incapacité de se donner les moyens de les réaliser.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 12 h 00.

Mardi 20 juin 2023

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

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi relatif à l'industrie verte - Examen des amendements aux articles délégués

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons cet après-midi les amendements de séance déposés sur les articles du projet de loi relatif à l'industrie verte dont l'examen nous a été délégué au fond par la commission des affaires économiques. M. Jean-Yves Roux est le rapporteur de notre commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Titre II : Enjeux environnementaux de la commande publique

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 126.

Article 12

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.

Après l'article 12

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n^{os} 167 rectifié, 182 rectifié bis, 373 rectifié et 388 rectifié.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 331 rectifié, de même que sur les amendements n^{os} 330 rectifié et 329 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.

Après l'article 14

L'amendement n° 98 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 12		
Mme PAOLI-GAGIN	39	Défavorable
Article additionnel après l'article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GOSSELIN	167 rect.	Avis du Gouvernement
Mme HAVET	182 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	373 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. CARDON	388 rect.	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	331 rect.	Sagesse
Le Gouvernement	330 rect.	Sagesse
Le Gouvernement	329 rect.	Sagesse
Mme PAOLI-GAGIN	42	Défavorable
Article additionnel après l'article 14		
Mme JASMIN	98	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

La réunion est close à 14 h 05.

Mercredi 21 juin 2023

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

La réunion est ouverte à 10 h 00.

Audition de Mme Dominique Simonnot, contrôleure générale des lieux de privation de liberté, sur son rapport d'activité pour 2022

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons le plaisir de recevoir Dominique Simonnot, contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

Madame la contrôleure générale, vous venez régulièrement devant la commission des lois nous présenter votre rapport qui participe utilement au suivi régulier de la situation dans les lieux de privation de la liberté qu'effectuent les membres de cette commission. Nous réalisons tout au long de l'année des visites et déplacements. Le dernier en date fut effectué il y a quelques mois au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, après ceux de Baie-Mahault, en Guadeloupe, et de Ducos, en Martinique.

Chaque année au moment de la discussion de la loi de finances mais aussi tout au long de l'année, nous sommes amenés à nous pencher sur la question des conditions matérielles des lieux de privation de liberté et à évoquer la surpopulation carcérale récurrente – le centre pénitentiaire de *Gradignan en est un exemple édifiant* –, ainsi que *l'efficacité de la réponse pénale. Il y a un débat sur l'augmentation des places dans les lieux privés de liberté, à laquelle on oppose parfois l'idée d'une nécessaire régulation carcérale... Le sujet provoque bien des injonctions paradoxales.*

Mme Dominique Simonnot, contrôleure générale des lieux de privation de liberté. – André Ferragne et moi sommes toujours émus de partager notre expérience avec la Haute Assemblée. Toutes nos observations sont rendues publiques après une phase contradictoire avec les autorités de tutelle et les ministres concernés, même si celles-ci nous laissent parfois sans réponse. À cet égard, nous attendons actuellement une réponse du ministre de l'intérieur à nos recommandations urgentes portant sur les centres de rétention administrative (CRA).

Chaque fois que j'entre dans une prison, je pense avoir touché le fond, mais celui-ci se dérobe toujours sous nos pieds. J'ai conscience qu'il est possible d'opposer surpopulation carcérale, ouverture de places supplémentaires en prison et laxisme de la justice. Nous sommes en effet soumis à de nombreuses injonctions contradictoires.

L'an dernier, je me suis rendue, comme vous, au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan. Vous avez pu constater l'état de cette prison. J'y ai rencontré des surveillants qui m'ont dit qu'ils refuseraient d'entrer dans les cellules s'ils étaient détenus. Je leur ai répondu qu'un tel refus entraînerait, pour les détenus, un compte rendu d'incident, puis un passage au prétoire puis au « mitard ». Ils m'ont indiqué qu'ils travaillent dans une détresse absolue.

Au centre pénitentiaire de Bois-d'Arcy, j'ai vu une prise électrique sortir d'un mur et une multiprise y était branchée, surchargée de câbles. Le risque d'incident grave, d'incendie, y est réel. Bien entendu, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

veille à prendre en compte aussi bien la sécurité des détenus que celle des équipes pénitentiaires, dont la vie en prison est également très difficile.

Des recommandations en urgence seront prochainement publiées à propos du centre pénitentiaire de Perpignan. Alors que j'entrais dans une cellule, les détenus m'ont invitée à m'asseoir avant de se reprendre, car il y avait des punaises de lit. Ils m'ont montré leurs bras parsemés de piqûres. Les surveillants abondèrent dans leur sens et m'expliquèrent qu'ils ne ramènent jamais chez eux les vêtements portés au travail ; ils se changent sur leur perron et enferment les vêtements dans des sacs en plastique qu'ils laissent ensuite trois jours au congélateur.

Peut-on continuer de la sorte ? Je ne le crois pas.

D'ailleurs, avec une quarantaine d'organisations, d'associations, de syndicats pénitentiaires, de magistrats, d'avocats, nous avons indiqué que cette situation ne pouvait pas perdurer. Les solutions sont multiples, mais nous sommes arrivés à un consensus qui nous réunit tous, exception faite de deux organisations, portant sur une forme de régulation carcérale. Celle-ci n'a pas encore de forme définie, mais j'ai vu les amendements déposés devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, et je connais le *numerus clausus* prôné par Dominique Raimbourg et Jean-René Lecerf. Je pense qu'il faudra adopter ce *numerus clausus*, bien que le garde des Sceaux ait écarté cette solution en déclarant devant les sénateurs socialistes, puis devant la commission des lois, qu'il faudrait alors « assumer devant l'opinion publique de libérer 12 000 à 13 000 détenus ». Cette réponse est regrettable, car elle est simpliste. Il n'agit pas de libérer 12 000 détenus, un chiffre avancé pour faire peur ; les mécanismes proposés sont bien plus subtils. Peut-être pouvons-nous également prendre le temps de trouver des solutions pour juguler les entrées et favoriser les sorties sous conditions, sous contrôle d'un juge de l'application des peines (JAP) et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip).

Actuellement, la prison devient un immense asile psychiatrique « à ciel fermé ». Près de 30 % des détenus souffrent de troubles psychiatriques graves, poussant les surveillants et les codétenus à tenir le rôle d'infirmiers psychiatriques, ce qu'ils ne sont pas. Des détenus témoignent s'être heurtés, la nuit, au corps pendu d'un codétenu, ou avoir été contraints de partager leur cellule avec des codétenus qui poussent des cris toute la journée et qu'ils finissent par mettre dehors. Ils ont honte de leur réaction.

L'article 707 du code de procédure pénale prévoit que les détenus doivent mener en prison une vie la plus proche possible de celle de la société, afin de mener dehors une vie réinsérée, responsable et exempte d'infraction. Or il est bafoué en permanence, au quotidien, dans les maisons d'arrêt.

Une solution doit être trouvée, et il serait bon que nous la trouvions tous ensemble. J'espère donc que vous vous montrerez sensibles aux arguments que je développe au fil de mes visites.

La situation actuelle est d'autant plus regrettable que la prison pourrait ne pas être un temps mort, ne pas être cet endroit où l'on passe 21 heures sur 24 en cellule, enfermés à trois dans une cellule offrant moins d'un mètre carré d'espace vital par personne – je rappelle que la norme européenne est de trois mètres carrés par personne. Vous et moi avons fait ce constat, qui ne nous remplit pas de fierté. J'ai visité des prisons en Allemagne, où les détenus ont des cellules individuelles et 70 % d'entre eux travaillent, contre 28 % en France.

L'Allemagne et les Pays-Bas comptent huit peines de travail d'intérêt général pour deux peines de prison ferme ; la proportion est inverse en France. Pourquoi cet échec ? Pourquoi ne pas reposer les termes du débat plus calmement, plus intelligemment, afin de faire du passage en prison un moment d'apprentissage ?

Lorsque j'assistais aux audiences, j'ai entendu des détenus parler avec enthousiasme de recettes de cuisine, et affirmer vouloir devenir boulangers ou pâtisseries après leur sortie de prison. J'ai aussi assisté en prison à des concours d'éloquence, qui sont des moments merveilleux. Entre 11 % et 12 % des détenus sont illettrés : pourquoi ne pas leur apprendre à lire et écrire ? À cause de la surpopulation carcérale, personne n'a accès à rien, car tout est contraint par le temps. L'accès aux soins est également contraint : les détenus n'ont pas les mêmes pronostics de guérison que dehors et certains meurent en prison. Les avocats vont s'emparer de ce contentieux et de cette mise en danger de la vie des surveillants et des détenus. Les médecins parlent de décompensation psychique de la part aussi bien des détenus que des surveillants.

Demain, nous publierons en urgence des recommandations concernant quatre CRA : Sète, Metz, Lyon 2, Le Mesnil-Amelot. Je me suis personnellement rendue à Sète et à Lyon, et je tiens à partager une anecdote qui m'a beaucoup marquée. Sur les murs des chambres de mise à l'isolement, pour la première fois de ma vie, j'ai vu dessinées des croix gammées en excréments, que personne n'avait nettoyées. Le chef de zone semblait très surpris par ces dessins sur les murs, cause sans doute de l'odeur pestilentielle qui régnait. Il s'agissait d'une chambre d'isolement dans laquelle on place notamment les personnes qui doivent « se calmer ». Comment pourraient-elles se calmer dans ces conditions ?

Les CRA sont confiés à la garde des policiers et comportent des « zones de vie », sans surveillance. Le métier des policiers consiste à élucider les délits, à maintenir l'ordre, et non à monter la garde. Le ministre de l'intérieur m'a reprise à ce sujet, mais les syndicalistes d'Alliance abondent dans mon sens. Les policiers redoutent les retenus, les retenus redoutent les policiers : il en résulte une ambiance explosive au sein des CRA. Les policiers entrent le moins possible dans les zones de vie, ce qui explique qu'il revient aux anciens retenus de prendre en charge les nouveaux arrivants, laissés seuls sur le seuil avec leurs affaires. Les portes des chambres sont ouvertes, les intrusions nocturnes sont fréquentes et la loi du plus fort règne.

La rétention administrative coûte très cher aux finances publiques : 690 euros par jour et par retenu, selon la Cour des comptes. Nous n'avons pas obtenu le détail de ce calcul mais la Cour nous a confirmé son exactitude. Je rappelle que la rétention est prévue pour durer le temps strictement nécessaire à l'éloignement. Le ministère de l'intérieur ne publie plus les chiffres des obligations de quitter le territoire français (OQTF) délivrées, afin de cacher le ratio entre le nombre d'OQTF et celui d'éloignements réalisés. Ce ratio frôle les 10 % et de plus en plus d'anciens détenus sont placés en CRA, ce qui renforce la peur des policiers et la dégradation de l'ambiance. Des détenus se sont déjà agrippés à moi, me demandant de les renvoyer en prison. Pourquoi le processus d'éloignement n'est-il pas enclenché lorsque les personnes se trouvent en prison, pour éviter le passage par le CRA ? L'angoisse est terrible pour elles, qui se demandent si elles vont être renvoyées dans leur pays.

Les jeunes, anciens mineurs non accompagnés (MNA), se voient conseiller de ne pas communiquer leur pays d'origine, de déchirer leurs papiers. À Sète, nous avons rencontré un jeune de 19 ans, qui sanglotait toute la journée, car il souhaitait rentrer en Tunisie. Or ce

pays accepte rarement ses ressortissants et aucun papier n'attestait de sa nationalité. Son père était en train de mourir là-bas, et lui pleurait ici.

La visite du CRA de Lyon 2 a marqué une première ; ce fut la première fois que je fus amenée à rédiger deux signalements en une seule visite. Dans cette ville, les hospices civils ont abandonné la convention signée avec le CRA et la santé des retenus est désormais confiée au secteur privé. Un médecin se rend au centre deux après-midis par semaine seulement, alors même que les détenus sont dans des états physique et psychique délicats. Surtout, des infirmières distribuent sans compter du Lyrica, un médicament visant à soigner les neuropathies douloureuses et les crises d'épilepsie. Le personnel le distribuait à 60 % des détenus, qui sont en majorité des hommes jeunes et donc peu concernés par ce type de pathologies. Dans les faits, ce calmant puissant se revend 8 euros le comprimé au sein du CRA. Sans parler du trafic de shit.

Cette visite nous a également permis de constater l'utilisation d'objets de contention, qui est parfaitement illégale. Les policiers nous exposaient aussi leurs difficultés à accompagner les détenus à leurs audiences devant les juges des libertés et de la détention (JLD). Des bureaux ont été construits à la place d'anciennes toilettes, ce qui en dit long sur la surface disponible.

Cette politique d'allers-retours entre prison et CRA est assumée par le Gouvernement, mais participe à la surpopulation carcérale. À Seysses, environ 500 détenus vivent ce balancier, auquel les surveillants ont d'ailleurs donné un nom : le « phénomène des portes tournantes ». Expulser une personne lorsqu'elle se trouve en prison nous paraît plus rationnel et nous éviterait d'avoir à construire autant de centres de rétention. Quel est le ratio entre leur coût et leur utilité ? Des économies peuvent sans doute être faites sur ce point. En prison, un détenu coûte 110 euros par jour aux finances publiques, mais ce montant n'inclut pas le coût de la récidive. Un détenu a très spirituellement résumé ainsi la problématique dans une lettre qu'il m'a adressée : « ça fait un peu cher pour fabriquer de la récidive. »

M. Alain Marc. – Lors des auditions organisées dans le cadre de l'examen des crédits de l'administration pénitentiaire, j'ai déjà eu l'occasion de vous rejoindre sur l'effet délétère du manque d'évaluation. Votre constat s'accorde avec celui des rapports du Sénat sur le sujet : manque d'évaluation des centres éducatifs fermés (CEF) et des courtes peines. Ces lacunes portent en elles le risque de solutions inadaptées, inefficaces et coûteuses. J'ai visité le CEF en Aveyron, dont vous m'avez dit qu'il s'agit du meilleur de France.

Mme Dominique Simonnot. – Qu'en avez-vous pensé ?

M. Alain Marc. – Je l'ai trouvé très bien. Il compte 12 mineurs, 24 éducateurs, et tout semble bien se passer.

Sans évaluation, il est impossible de distinguer les réussites des échecs, et l'on s'appuie alors sur la chance et le tâtonnement pour prendre des décisions. À votre connaissance, aucun mécanisme d'évaluation n'est prévu dans ce domaine. La France est l'un des rares pays où les politiques publiques ne sont pas évaluées en continu. Comment améliorer la situation, dans ces conditions ?

Je souhaite rebondir sur la baisse du nombre de détenus pendant la crise de la covid. Vous affirmez que cette dernière n'a posé aucun problème, mais la situation a été diversement appréciée par les populations locales. Les retours en incarcération pour

réitération ou récidive ont d'ailleurs été nombreux. Plus encore qu'une régulation carcérale, ne faut-il pas développer les Spip, en appui du magistrat pour le prononcé de la peine, afin d'éviter les détentions provisoires et les courtes peines de prison, et en appui des condamnés pour leur réinsertion ou l'aménagement de leur peine ?

Enfin, je souhaite avoir votre point de vue sur l'importante réforme de l'administration pénitentiaire en cours, qui fait passer les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la catégorie C à la catégorie B, et les agents du corps de commandement de la catégorie B à la catégorie A. En parallèle, la loi prévoit des mécanismes visant à favoriser les recrutements, notamment par la création de surveillants adjoints. Quel regard portez-vous sur l'évolution de l'administration pénitentiaire, sachant que le recrutement de surveillants est difficile et que l'admission se fait à un niveau extrêmement bas, alors même que ces professionnels doivent par la suite rédiger des rapports ?

M. Patrick Kanner. – Merci, madame la contrôleur générale, pour votre propos introductif. Je souhaite revenir sur votre analyse concernant les CRA. Il y a deux mois, j'ai eu l'occasion de visiter le CRA de Lesquin, au sud de Lille. J'ai été choqué par l'évolution de ce lieu que j'avais déjà visité il y a quelques années. Il accueillait alors des familles dans un climat assez humaniste ; aujourd'hui, il n'accueille que des hommes – 96 –, sortis de prison pour la plupart, suivant ainsi une décision du ministère de l'intérieur. Je me suis entretenu discrètement avec des policiers, qui ont exprimé leur inquiétude face au climat d'insécurité. De plus, les conditions d'accueil s'y sont nettement dégradées sur le plan physique. Enfin, j'ai appris que ce CRA présentait désormais trois « chambres terro » et que, en l'absence d'exécution des OQTF, ces retenus condamnés pour des actes à caractère terroriste étaient libérés, certes avec un contrôle judiciaire, mais libérés tout de même. Lors de ma visite, deux Afghans étaient ainsi sur le point de renouer avec leur vie quelques semaines plus tard.

Quel est votre ressenti concernant cette évolution, que je juge très négative et qui prouve que les CRA sont aujourd'hui devenus des lieux particulièrement anxiogènes, porteurs de nouvelles problématiques pour les territoires concernés ?

Mme Brigitte Lherbier. – Madame Simonnot, les cas de détresse en prison que vous exposez nous touchent, bien entendu. Toutefois, je souhaiterais connaître vos préconisations au sujet des situations psychiatriques. Des hôpitaux psychiatriques ont fermé ; souhaitez-vous qu'ils soient rouverts ?

Vous détaillez également les mesures qui, selon vous, doivent être appliquées en prison pour éviter au détenu un passage en CRA. Ces mesures constituaient déjà une recommandation prioritaire de la commission des lois à l'issue d'une visite de CRA effectuée il y a six ans. Aucune mesure n'a concrètement été adoptée depuis.

Vous évoquez aussi la situation des mineurs non accompagnés. Ils sont rares dans les CRA puisque, à l'échelle du département, les foyers de l'aide sociale à l'enfance (ASE) affichent complet. Dans la métropole de Lille, 270 enfants attendent leur placement depuis novembre dernier à la suite d'une ordonnance de placement ; ils restent actuellement dans leurs familles, en grand danger. Il est faux de dire qu'on ne fait rien pour les MNA.

Enfin, mon collègue évoquait un CEF comptant 12 enfants pour 24 éducateurs. Cette situation est idéale, sur le papier du moins, car dans les faits, ces jeunes fuguent souvent, et l'absentéisme est élevé.

Mme Esther Benbassa. – Je vous remercie pour les éléments que vous nous avez soumis. Il me semble cependant que vous devriez faire des recommandations. Quelles solutions apporter à toutes ces difficultés ?

Ma collègue a déjà évoqué le volet psychiatrique de la question. Je visite fréquemment des prisons et constate que l'état de santé de certains détenus n'est pas compatibles avec leur régime de détention. Ils se mettent en danger, ainsi que leurs codétenus et le personnel pénitentiaire. Le cas de Theo Sanha illustre bien cette problématique. Il s'est suicidé l'année dernière à la prison de Fresnes et sa famille met en cause l'administration pénitentiaire pour non-prise en charge. Une enquête est en cours, et des articles s'en font l'écho. Ce problème est important, car il se pose dans toutes les prisons. La prison ne devrait pas servir à pallier le manque de places à l'hôpital.

Ensuite, vous dites avoir constaté dernièrement des irrégularités dans les gardes à vue. Qu'en est-il de cette rumeur de vidéosurveillance dans les toilettes des gardés à vue ?

Par ailleurs, les prisons pour mineurs, comme celle de Porcheville, doivent aussi faire l'objet de mesures. Ces jeunes gens ne doivent pas être laissés ainsi, désœuvrés toute la journée. Les moins de 16 ans ont accès à des cours, bien sûr, à la médiathèque ; mais les autres n'ont pas d'autre occupation que se plaindre et provoquer des bagarres.

Enfin, M. Darmanin vous accuse d'excéder vos compétences. Comment réagissez-vous à ses propos ?

Mme Éliane Assassi. – Je pense qu'il faut trouver une nouvelle orientation au débat sur les lieux de privation de liberté. De nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui pour condamner la situation dans nos prisons et nos centres de rétention. Le sujet est devenu de nature politique, et mérite des réponses de nature politique. J'ai déposé, au nom de mon groupe, une proposition de loi pour lutter contre la surpopulation carcérale, dont j'ai intégré les mesures par voie d'amendements dans les projets de loi présentés par le garde des sceaux. Ce dernier ne nous apporte pas une réponse technique, ni même une réponse d'adaptation, mais une réponse politique. En déclarant que libérer des détenus, aujourd'hui, contribuerait à donner du relief à une certaine formation politique, il prouve que le sujet est bien de nature politique. Je pense donc qu'il faut élargir le débat sur cette question et le recentrer sur le fond.

J'attends de vous que vous nous fassiez des préconisations pour essayer de trouver des solutions, notamment sur la question psychiatrique. Le problème est réel, et pas uniquement pour les personnes en détention ; la psychiatrie est un problème de santé publique. Quelles pourraient être vos préconisations en la matière ?

Nous sommes nombreux à avoir déjà visité un CRA. Il nous faut trouver des solutions à leur sujet, tout comme il faut faire des préconisations au sujet de la situation pénitentiaire en outre-mer.

Enfin, un mineur, qu'il soit français ou étranger, est un enfant. Nous n'avons donc pas à les opposer. Les enfants ont des droits. J'ai souvenir d'avoir rencontré Jacques Toubon lorsqu'il était Défenseur des droits. Au sujet des mineurs non accompagnés, il me disait : « le droit, rien que le droit. » Trop souvent, on néglige le droit de ces enfants. Des préconisations sont donc également nécessaires à leur sujet.

On connaît les problèmes de l'ASE, les difficultés financières des collectivités, et en particulier des départements, chargés de l'ASE. Si on ne tombe pas d'accord sur des solutions, le problème va persister. Je pense donc qu'il nous faut travailler sur des propositions de fond, car, je le rappelle, ces sujets sont de nature politique et méritent des réponses politiques.

M. Jérôme Durain. – Madame la contrôleur générale, je vous remercie pour votre travail et celui de vos équipes, qui nous est très utile au quotidien, lors de nos visites de CRA, de prisons ou de commissariats.

La Défenseur de droits et vous-même avez évoqué des arrestations arbitraires au cours des manifestations parisiennes liées à la réforme des retraites, ce qui vous a valu des critiques de la part du préfet de police de Paris. Sur quoi fondez-vous ces conclusions ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis extrêmement frappé par le fait que ce que vous démontrez dans votre rapport, qui est public, se heurte malheureusement aux *a priori* de l'opinion publique. Ces derniers existent notamment parce que les hommes et femmes politiques que nous sommes les cultivent. J'en ai assez d'entendre dire au quotidien qu'il y a trop d'étrangers en France, que les étrangers sont un danger. Répétés cent fois par jour, ces propos deviennent vrais aux yeux des gens. Le personnel politique a une responsabilité sur ce sujet.

À plusieurs reprises, j'ai interrogé le garde des sceaux au sujet de la régulation carcérale. Il répond toujours que la surpopulation prouve notre absence de laxisme. Je suis choqué que le garde des sceaux qui, par ailleurs, œuvre beaucoup pour débloquer des fonds pour son ministère, se fasse le porte-parole d'une vision aussi fruste. Robert Badinter disait que la condition pénitentiaire était la principale cause de la récidive. Les situations d'incarcération exposées rapport après rapport ne permettent pas la réinsertion, elles enfouissent les détenus dans leur situation. Si aucun accompagnement n'est prévu pour le détenu lors de sa sortie, comment peut-il s'en sortir ?

Je ne comprends pas le mythe qui voudrait qu'une régulation n'est pas nécessaire. François Molins et les rapports des États généraux de la justice se sont montrés extrêmement clairs à ce sujet. Pendant la crise de la covid, un certain nombre de détenus ont été libérés. Entre nous, si quelqu'un est condamné à sept ans de prison, sa libération après six ans et huit mois ne change rien à sa peine. En revanche, réduire les effectifs et libérer des détenus, quitte à mieux les accompagner, de manière à baisser le nombre de détenus par cellule, voilà qui changerait la nature des peines. Qu'opposer à cela, sinon le stéréotype de prisons luxueuses et la nécessité d'enfermer le plus de personnes dans les pires conditions possible ?

Il serait souhaitable que toute la classe politique, dans toute sa diversité, sur les immigrés comme sur les prisons, tiennent un autre discours que la simple flatterie de l'opinion.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Merci, madame Simonnot, pour votre intervention. Tous les ans, un rapport est rédigé au sujet de la situation dans les prisons ou dans les CRA, parfois dans les hôpitaux psychiatriques et locaux de garde à vue, mais rien ne change. Jean-Pierre Sueur et Éliane Assassi ont exposé nos propositions, et j'invite le Sénat à faire preuve de beaucoup de pragmatisme. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, puisqu'il n'est question que d'augmenter le nombre de places, comme si une telle augmentation allait résoudre le problème.

C'est pourquoi ma question est la même tous les ans : quel bilan faites-vous de vos travaux ? Le garde des sceaux a dit un jour en commission qu'on n'a pas besoin d'un énième rapport pour savoir ce qui se passe dans les prisons. Il s'agissait d'une manière peu élégante de dire que vous ne servez à rien, madame la contrôleure générale... Finalement, quel est votre bilan ? Quelles avancées positives, utiles, ont suivi la publication des rapports successifs ?

Mme Marie Mercier. – Qui doit aller en prison ? Certainement pas, en effet, les patients psychiatriques, qui n'ont rien à y faire. Dans quel état les détenus sortent-ils de prison ? Certains, dans un état pire que celui de leur arrivée.

Ma collègue Laurence Harribey et moi-même avons visité la prison des Baumettes 2. C'est une prison, certes neuve, mais une prison, et donc un lieu de privation de liberté. Trois cas m'ont cependant marquée. Il y eut cette petite fille de 14 ans et demi, qui était là car elle avait commis un crime, mais elle n'avait pas pris la mesure de son acte parce qu'elle avait été sous l'emprise de réseaux sociaux. Qu'allait-il lui arriver en cette fin d'année scolaire ? Il y eut aussi cette mère qui se raccrochait à son petit bébé, qui allait lui être enlevé. Elle était, semble-t-il, perdue.

Les Baumettes est un endroit riche en équipements modernes, et je tiens à souligner le travail remarquable du personnel pénitentiaire. Cependant, le troisième cas qui m'a marquée concerne un atelier zumba pour les jeunes hommes. En les regardant, je pensais à mes patientes, qui sont femmes de ménage ou caissières, qui se lèvent à quatre heures et demie du matin, qui ont des enfants, à toutes ces invisibles qui travaillent et n'ont pas, elles, le temps de faire de la zumba le mardi après-midi. Bien sûr, il est indispensable d'occuper les détenus, mais tout aussi indispensable est la préparation de leur sortie. Pourtant, plus que des activités, il faut les aider à se revaloriser et leur donner du travail. Madame, quelles sont vos propositions ? Ces hommes doivent réintégrer la société et, par leur travail, payer une dette. Ce travail est essentiel pour leur image à eux, et pour l'image qu'ils donnent à la société.

Mme Dominique Simonnot. – La psychiatrie concentre une large part de nos efforts. Je serais donc revenu sur ce sujet.

Monsieur Marc, je ne l'ai pas précisé lors de mon introduction, mais mon rapport contient beaucoup de propositions et de préconisations sur l'indispensable évaluation des politiques publiques, qui n'est pas faite aujourd'hui. Actuellement, de nouveaux CEF sont construits à la demande du garde des sceaux, mais tous nos rapports et toutes nos auditions ont pointé le manque d'évaluation de la politique publique des CEF. Par nos visites, nous avons pu constater qu'il en existe de formidables comme il en existe des horribles.

Mme Dominique Simonnot. – L'évaluation est indispensable. Aucune étude longitudinale n'est menée sur la vie de ces enfants. Je n'utilise plus le terme « mineurs », car je trouve qu'il vise à faire peur en convoquant les notions de « mineurs en prison », « mineurs non accompagnés »... Aucun de nous ne dirait qu'il amène son mineur au collège.

Madame Lherbier, vous regrettez le volume d'ordonnances de placement en attente : il est en effet effrayant et honteux. Il convient cependant de reconnaître que les enfants sont parfois placés dans des familles ou des foyers peu ou très mal contrôlés. Ils sont donc retirés de familles qui les maltraitent pour être envoyés dans des endroits où ils sont également maltraités, où ils sont soumis à la loi du plus fort. Malgré tout, notre manière de faire doit évoluer.

La construction de nouveaux CEF ne doit pas se faire « au doigt mouillé ». L'évaluation est un devoir moral et financier de la politique publique. De même, les éducateurs ne doivent pas recevoir ces enfants sans rien savoir de leur origine ou de leur vie, ni être informés de leur vie d'après. Ils exercent un travail difficile et peuvent avoir envie de baisser les bras si on ne les informe pas des retombées de leur action.

Monsieur Marc, vous pointez les nombreux retours en prison après la crise du covid. Les parcours dits « de désistance » sont ponctués d'échecs. Il faut donc développer les services de probation et d'insertion. Un jeune délinquant s'apaise vers 28 ans ; avant cela, il faut tout faire pour l'encadrer. Nous devons renforcer les équipes des Spip au lieu de construire de nouvelles prisons. Sur les 15 000 places promises en 2017, un peu plus de 2 000 places sont disponibles, dont celles de la prison Lutterbach, promise par Michèle Alliot-Marie en 2008 ! Cela montre bien que la construction de prisons prend du temps. Des chantiers sont lancés, mais ils ne régleront pas le problème. La prison de Lutterbach, par exemple, est déjà pleine à plus de 190 % et montre des signes de dégradations inquiétants.

Faire passer les surveillants de la catégorie C à B est une bonne chose. Le métier doit être rendu plus attractif, peut-être par ce passage en catégorie B, mais il est tellement dur que l'absentéisme et le turn-over sont effrayants. Lors de nos visites, on ne voit aucun personnel, la nuit ; même de jour, des coursives entières sont laissées sans surveillance. Au centre pénitentiaire de Bois-d'Arcy, les détenus « passent le drapeau », c'est-à-dire qu'ils agitent des feuilles lorsqu'ils entendent un bruit de pas pour attirer l'attention, car certaines prisons ne sont pas dotées d'un bouton d'appel. Le métier de surveillant n'est pas facile. Aujourd'hui si une note de 2 sur 20 suffit pour devenir surveillant, comment seront recrutés leurs adjoints ?

Mme Brigitte Lherbier. – Les directeurs d'établissements sont des hommes et femmes de plus en plus humains, qui passent des concours très pointus et se voient proposer de nombreuses autres voies professionnelles. Les candidats qui empruntent la voie de l'administration pénitentiaire, qui passent le concours de directeur d'établissement, ont une fibre particulière. Il faut les encourager.

Mme Dominique Simonnot. – Je suis parfaitement d'accord. J'ai récemment souligné que la fiche de poste des directeurs de prison devrait mentionner qu'il faut être doté de superpouvoirs pour pouvoir gérer des établissements ingérables. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté est en liaison étroite avec les directeurs de prison. Si j'ai beaucoup parlé des surveillants, c'est parce qu'ils sont dans les coursives au contact direct des détenus. Ils sont désespérés, tout comme les membres de leur direction.

D'ailleurs, les directeurs ne voient pas souvent de magistrats visiter leur établissement, ce qui n'est pas normal. Lorsqu'on est garant des libertés et qu'on envoie des personnes derrière les barreaux, la moindre des choses serait d'aller sur le terrain voir les conséquences des décisions que l'on prend.

Monsieur Kanner, les policiers sont en effet très inquiets dans les CRA. À Metz, le CRA accueille des familles. La situation y est difficile, car seule une grille sépare les hommes des femmes et leurs enfants. Ces derniers assistent donc à des scènes regrettables de violence, d'agressions verbales des hommes sur les femmes.

La rétention va devoir changer, car la violence, la peur, le désespoir des retenus s'y accroissent. La faim est courante, aussi, car les rations prévues ne sont pas à la hauteur des marchés publics.

Madame Lherbier, les problèmes psychiatriques figurent aussi dans notre rapport. Nous avons souvent rencontré le ministre de la santé pour essayer de rendre plus attractifs les métiers de la psychiatrie, de recruter plus de psychiatres et d'infirmiers psychiatriques. Certains services souffrent d'un manque de soignants de l'ordre de 30 %, ce qui présente forcément des conséquences sur la prise en charge des droits des détenus. L'isolement et la contention sont souvent le signe d'un manque d'effectifs et d'un effet de routine.

Madame Benbassa, nous avons demandé au ministre de la santé et à Mme Borne de diligenter une enquête sur la santé mentale en prison, car la dernière date de 2004. Actuellement, c'est en garde à vue qu'est mené l'examen psychiatrique qui détermine si des individus sont aptes ou non à comparaître. Par ailleurs, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) n'a jamais su annoncer la mort en prison. Chaque année, on recense 250 décès, dont 120 suicides. La famille est informée deux jours après les faits, ce qui laisse la porte ouverte à tous les soupçons. Nos préconisations à ce sujet sont nombreuses.

M. André Ferragne, secrétaire général du Contrôleur général des lieux de privation des libertés. – Depuis la création du contrôle général, environ 5 000 préconisations de portée générale ont été publiées. Entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2021, on dénombre dans les rapports de visite 15 000 préconisations concernant spécifiquement des établissements. Nous ne faisons pas de missions de contrôle ; nos préconisations sont déclaratives.

Mme Dominique Simonnot. – M. Darmanin pense que j'outrepasse mes fonctions au sujet des gardes à vue préventives ayant fait suite aux manifestations parisiennes, mais je ne suis pas d'accord. J'ai pris la décision d'aller vérifier si les droits des gardés à vue étaient respectés, ce qui s'inscrit pleinement dans mon champ de compétence. Le ministre a peut-être parlé sous le coup de l'émotion, mais je doute qu'il pensait ce qu'il a dit.

Madame Benbassa, nous préconisons la création d'un statut de professeur dans les prisons et les établissements pour mineurs. Nous l'avons récemment réclamé au ministre de l'éducation. Pourquoi n'avons-nous pas mis en place un statut adapté pour les enfants enfermés ? De rapport en rapport, nous le soulignons : les enfants enfermés ont entre quatre et cinq fois moins d'heures d'enseignement que leurs camarades de dehors. Ces enfants sont déjà cabossés par la vie, il faudrait donc leur donner le goût d'un métier ! Il faut faire d'eux des apprentis et, avant cela, parfaire leurs connaissances de base. Le sujet est très préoccupant et je ne comprends pas que personne ne s'en soit réellement emparé. Un syndicat de directeurs d'établissements, FO Direction, et en particulier son secrétaire général Ivan Gombert, en ont fait leur cheval de bataille.

Madame Assassi, je suis d'accord avec vous : les réponses doivent être de nature politique. J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt votre proposition de loi ; j'espère que vos amendements seront adoptés. Un amendement similaire a également été déposé à l'Assemblée nationale par Caroline Abadie.

Nous nous rendons une fois par an dans les outre-mer, car notre budget n'est pas extensible. L'année dernière, nous avons fait des constats épouvantables sur la politique pénale et l'état des prisons à Tahiti.

Monsieur Durain, j'ai parlé de « gardes à vue arbitraires », car des personnes avaient été arrêtées sans soupçons sérieux de commission d'une infraction. Sur place, les officiers de police judiciaire (OPJ) n'étaient pas en mesure de nous expliquer les raisons de ces gardes à vue. Nous avons donc conclu que ces gardes à vue étaient dépourvues de base légale.

Nos conclusions se heurtent à l'opinion publique. Je regrette que le garde des sceaux, qui a fait preuve par le passé de tant de ferveur et de talent pour dénoncer les conditions indignes de détention en France, pointe désormais la nécessité d'assumer de libérer 13 000 détenus. Tel n'est pas l'objectif, qui consiste plutôt à juguler les entrées, notamment par un recours moindre à la comparution immédiate, principale cause de la surpopulation carcérale.

Le procureur général Molins prône, lui aussi, la régulation carcérale et exprime sa déception face à l'absence de prise en compte des conclusions des États généraux de la Justice. À ce propos, Jean-Marc Sauvé lui-même m'a confié sa frustration de n'avoir pu aller plus loin dans les propositions sur la régulation carcérale et l'administration pénitentiaire. Je suis convaincue que de nombreuses autres personnes sont d'accord avec nous, sans l'exprimer ouvertement. Dans mon propos introductif, j'ai d'ailleurs souligné que de nombreuses associations et organisations s'étaient jointes à nous pour faire des propositions à ce sujet.

Merci à vous, madame de La Gontrie, pour votre question sur notre bilan, qui pose plus généralement celle de notre utilité. Nous tirons plus de satisfaction de nos visites sur le terrain, des discussions en face à face avec les équipes, notamment en psychiatrie, où elles s'avèrent particulièrement fructueuses. Le personnel de psychiatrie reconnaît s'être perdu dans une routine et souhaite dorénavant trouver des solutions pour réduire le recours à l'isolement et à la contention, revoir ses procédures : port obligatoire du pyjama, interdiction de se promener dans le parc, restriction de déplacements... Le terrain nous offre les plus grandes satisfactions, car les autorités de tutelle, notamment le ministre de l'intérieur, négligent souvent de nous répondre, comme le ministre de la santé, mais nous nous en sommes expliqué hier avec lui de manière franche. Cette situation est regrettable. Notre utilité cependant est de susciter une prise de conscience au sein de l'opinion publique et de la représentation parlementaire, en répétant sans relâche nos constats et nos préconisations.

Je rejoins par ailleurs la remarque de Mme Mercier concernant l'importance du travail en prison.

Mme Marie Mercier. – Effectivement, il n'est pas concevable qu'une femme en pleine possession de ses moyens physiques ne se réalise pas dans une forme de travail de façon à payer sa dette à la société.

Mme Dominique Simonnot. – Je suis mille fois d'accord avec vous, et nous préconisons d'ailleurs d'agir en ce sens. Cependant, la surpopulation est telle dans les prisons que cela est difficile à mettre en œuvre. À titre de comparaison, en Allemagne, 70 % des détenus travaillent. Les 30 % restants ne veulent pas ou ne peuvent pas le faire. En France, seuls 28 % des détenus travaillent, du fait de la surpopulation.

Un assouplissement des conditions du travail en prison serait bienvenu. Une réflexion est à mener à ce sujet avec les concessionnaires.

M. François-Noël Buffet, président. – Le centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan affiche un taux d’occupation de 230 %. Alors qu’il est en reconstruction, nous savons déjà qu’il sera suroccupé à hauteur de 150 % une fois les travaux terminés.

Concernant le travail dans les maisons d’arrêt, le centre pénitentiaire de Bois-d’Arcy avait mis en place un dispositif, que celui de Bordeaux a dû arrêter faute d’entreprises à même de donner du travail aux détenus.

S’il est bon de construire des prisons, cela ne constitue pas une solution définitive. Tant que nous ne serons pas capables d’avoir des politiques actives en matière d’exécution des peines, sans passer par la détention, nous n’avancerons pas sur le sujet. Il faut reprendre le travail de zéro.

Mme Dominique Simonnot. – Il faut en outre le faire sans démagogie.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci de votre participation.

Proposition de loi visant à renforcer l’accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique - Désignation des candidats pour faire partie de l’éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Françoise Dumont, Mme Catherine Di Folco, Mme Dominique Vérien, Mme Martine Filleul, M. Didier Marie et M. Thani Mohamed Soilihi comme membres titulaires, et de Mme Muriel Jourda, Mme Agnès Canayer, Mme Marie Mercier, Mme Annick Billon, M. Hussein Bourgi, M. Jean-Yves Roux et Mme Cécile Cukierman comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer l’accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.

La réunion est close à 11 h 25.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Lundi 19 juin 2023**

– Présidence de M. Jean Bacci, président de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie –

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

M. Jean Bacci, président de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. – J'ai l'honneur de vous accueillir au Sénat pour la réunion de la commission mixte paritaire (CMP) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

Pour mémoire, cette proposition de loi comportait initialement 38 articles, auxquels ont été ajoutés 14 articles lors de l'examen du texte au Sénat et 28 articles à l'Assemblée nationale, ce qui porte le nombre total à 80 articles.

Sur ce total, 68 articles ont été adoptés avec modification, 5 articles ont été votés conformes, 1 article a fait l'objet d'une suppression conforme et 6 articles ont été supprimés.

C'est donc sur ces 72 articles restant en discussion que les travaux de notre commission mixte paritaire porteront, dans un esprit, je l'espère, constructif et apaisé.

L'enjeu est en effet de taille tant les incendies qui ont frappé notre pays en 2022 ont démontré l'urgence d'agir face à un double phénomène d'intensification et d'extension du risque incendie, comme l'a illustré le rapport d'information sénatorial ayant inspiré la rédaction de cette proposition de loi.

Bien que la saison des feux n'ait pas encore pleinement débuté, l'année 2023 justifie à nouveau, avec une vive acuité, que le législateur se saisisse du sujet pour renforcer nos outils de prévention et de lutte : 1 000 hectares ont déjà brûlé en avril dernier à Cerbère, dans les Pyrénées-Orientales, soit une surface d'une importance inédite pour cette période de l'année. En ce moment même, le Canada est en proie à des incendies historiques. Plus de cinq millions d'hectares sont déjà partis en fumée, ce qui représente le double de la moyenne enregistrée par le pays durant la dernière décennie, alors même que l'été n'a pas encore commencé.

Compte tenu des épisodes pluvieux qui touchent notre territoire, il semblerait que la menace ait, à très court terme, perdu de sa force. Toutefois, il ne faudrait pas oublier la protection de notre forêt, même si celle-ci n'est plus en flammes ; c'est pourtant l'impression que donne le ministère de l'économie et des finances qui aborde notre sujet avec une logique comptable. Or, nous nous devons d'agir.

Enfin, avant de désigner le Bureau de notre commission mixte paritaire et de laisser la parole à nos rapporteurs, je souhaite vous faire part de ma sincère émotion, au moment où s'ouvre cette réunion qui constitue une étape décisive vers l'aboutissement de nos travaux de réflexion et du parcours législatif de ce texte, qui me tient particulièrement à cœur. Je profite donc de ce propos liminaire pour remercier tous les parlementaires, députés comme sénateurs, qui se sont investis dans l'examen de ce texte et qui ont permis de l'enrichir.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de Mme la Première ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie se réunit au Sénat le lundi 19 juin 2023.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Jean Bacci, sénateur, président, de M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président, Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat, Mmes Sophie Panonacle et Sophie Mette, députées, rapporteuses pour l'Assemblée nationale, de MM. Luc Lamirault, Anthony Brosse et Éric Pauget, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Je remercie le Sénat de nous accueillir pour la réunion de cette commission mixte paritaire. La proposition de loi sénatoriale sur laquelle elle porte se veut ambitieuse et couvre de nombreux aspects de notre législation, ce qui explique que le Sénat ait choisi de mettre en place une commission spéciale avec trois rapporteurs. À l'Assemblée nationale, le texte a été renvoyé à la commission des affaires économiques qui a désigné deux rapporteurs, Sophie Panonacle et Luc Lamirault, et qui a choisi de déléguer 16 articles à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 5 articles à la commission des finances et 5 articles à la commission des lois. Aux deux rapporteurs précédemment cités s'ajoutent donc Anthony Brosse, Sophie Mette et Éric Pauget.

Les négociations menées en vue de cette commission mixte paritaire ont fait intervenir de très nombreux participants. La semaine dernière, nous avons connu notre premier échec en CMP depuis 2018. Les rapporteurs vont faire le point sur l'état des négociations, ce qui nous permettra de voir alors si cet échec n'était qu'un simple accident de parcours ou le premier d'une série plus longue.

Mme Patricia Schillinger, sénateur. – Au moment de commencer cette commission mixte paritaire, j'ai à l'esprit les images de l'été dernier, pendant lequel 72 000 hectares de nos forêts sont partis en fumée et avec eux autant d'hectares de notre patrimoine naturel. Le caractère hors norme de l'été 2022 nous a tous profondément choqués, mais l'intensification des feux de forêt est un mouvement de fond qui nécessite que nous nous adaptions et que nous adaptions l'aménagement de notre territoire.

Le texte que nous examinons permet de faire évoluer notre modèle en le décroissant. J'observe que l'article 1^{er} sur la stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies a été considérablement enrichi au cours de la navette : il s'agit d'un apport qui aura des conséquences importantes.

Je souhaite m'attarder sur les conditions opérationnelles de lutte contre les feux de forêt, telles qu'elles existent pour nos pompiers et plus largement pour la sécurité civile.

Si, depuis 2017, nous avons investi de manière importante dans la sécurité civile, en prévoyant une augmentation budgétaire de 40 % et l'acquisition de nouveaux avions Dash, force est de constater que la mobilisation de moyens financiers est une condition nécessaire, mais insuffisante pour répondre à l'intensification de la pression qui s'exerce sur nos massifs forestiers.

Au-delà de la question budgétaire, nous avons clarifié le cadre d'intervention des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), conforté les plans communaux de sauvegarde et valorisé l'engagement et le volontariat lors de l'examen de la loi de 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite « loi Matras ».

À ce titre, je me réjouis que l'Assemblée nationale ait adopté conforme l'article reconnaissant le caractère dangereux du métier et des missions exercées par les personnels navigants de la sécurité civile, que j'avais également voté.

Nous avons trouvé un consensus sur l'article 34 qui prévoit de réduire les cotisations patronales pour les sapeurs-pompiers volontaires, que la commission mixte paritaire confirmera, je l'espère, afin de faciliter l'engagement des Français.

L'article 32, qui vise à exonérer de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) les carburants des véhicules opérationnels et de surveillance des SDIS, me semble aller dans le bon sens quoique relevant davantage d'un projet de loi de finances que d'une proposition de loi.

Ce texte est important et un accord en commission mixte paritaire serait un bon signal envoyé à nos forces de sécurité civile ainsi qu'aux Français en général.

M. Éric Pauget, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – À titre liminaire, je salue les votes convergents de nos deux assemblées sur les articles 32 et 34 *ter* du titre VII, dont je suis rapporteur avec mon collègue sénateur Pascal Martin. Ils témoignent de notre volonté commune de renforcer efficacement les moyens des SDIS afin de lutter contre les incendies. Je remercie également Pascal Martin pour la qualité des échanges que nous avons eus : ils ont été fructueux. Le texte préserve les apports de nos deux chambres et propose des solutions d'équilibre là où nos rédactions entraînent en dissonance.

Je ne reviendrai pas sur les articles 32 et 33 relatifs à l'exonération de la taxe sur les carburants, du malus écologique et de celui sur les poids lourds. Ces mesures de bon sens représenteront plusieurs dizaines de millions d'euros pour les SDIS.

Certains ajouts opérés par l'Assemblée nationale ont été conservés, dont les dispositions relatives aux étudiants sapeurs-pompiers volontaires. D'autres seront supprimés selon le souhait exprimé par le Sénat.

L'essentiel de nos discussions a porté sur l'article 34, qui prévoit un dispositif de réduction de cotisations patronales en contrepartie de la disponibilité des salariés sapeurs-pompiers volontaires au profit des SDIS. L'article avait été réécrit en séance publique, à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement, dans une perspective restrictive.

Sur ces articles, les discussions ont abouti à un point d'équilibre satisfaisant, même si elles ont été davantage multilatérales que bilatérales, ce qui ne facilite pas toujours la clarté des échanges et les négociations.

À l'article 34, applicable dès le 1^{er} janvier 2024 et jusqu'au 31 décembre 2026, le montant maximal de la réduction s'élèvera à 2 000 euros par an et par salarié, dans la limite de 10 000 euros par employeur. Le renvoi à un décret pour fixer ce montant a été supprimé, ce dont nous nous félicitons. Nous sommes convenus de resserrer le dispositif en faveur des seuls salariés, les agents publics ne seraient plus inclus. Conformément au souhait du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, le dispositif ne concernera donc que les salariés devenant sapeurs-pompiers volontaires pour la première fois ou ceux qui seraient recrutés par l'entreprise alors qu'ils sont déjà sapeurs-pompiers volontaires, afin de favoriser leur embauche.

J'espère que le consensus trouvé sur le titre VII sera accepté par la commission mixte paritaire afin que le texte soit voté et promulgué dans les meilleurs délais. Les SDIS risquent d'être confrontés à d'immenses défis, notamment lors de la période estivale qui commence.

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous avons fait preuve de responsabilité en acceptant des compromis pour parvenir à une commission mixte paritaire conclusive. Je vous remercie tous pour le sens de l'intérêt général dont vous avez collectivement fait preuve. Nos concitoyens, les élus locaux et les sapeurs-pompiers sont tous encore traumatisés par les incendies géants de l'été dernier. Ils ne comprendraient pas que nous ne parvenions pas à nous entendre sur le sujet de la lutte contre les incendies.

Le Sénat a produit un bon texte après une année de travail. L'Assemblée nationale l'a fait évoluer positivement. Soyons fiers du résultat. Les articles ont, dans leur très grande majorité, été maintenus à l'identique. Rares sont ceux qui ont été amendés et très peu ont été supprimés.

Sur les articles relatifs aux obligations légales de débroussaillage (OLD), nous nous sommes accordés sur des dispositions directement utiles qui amélioreront la prise en charge de leurs obligations par les particuliers, les entreprises et les collectivités territoriales. Le respect de ces obligations est essentiel, et il faut augmenter leur taux de mise en œuvre.

Je remercie les sénateurs pour leurs apports sur ces dispositions décisives et je salue notamment le rapporteur Olivier Rietmann.

Aux articles 12 et 13, l'Assemblée nationale a adopté la création d'un régime simplifié de plan de prévention des risques d'incendies de forêt (PPRif), qui permettra d'élaborer plus rapidement les documents de protection des collectivités face au risque d'incendie. C'est une avancée indispensable que les missions d'information du Sénat et de l'Assemblée nationale avaient identifiée.

Je salue l'esprit constructif de nos échanges avec le rapporteur Pascal Martin sur ces articles. Plus largement, nous sommes arrivés à de belles avancées. C'est donc avec sérénité que nous pouvons aborder cette commission mixte paritaire.

Mme Sophie Mette, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je suis heureuse que nous nous retrouvions pour adopter, je l'espère, un texte commun sur cette proposition de loi, dont plusieurs articles ont été délégués à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Avec Anne-Catherine Loisier que je remercie pour la qualité de nos échanges, nous sommes parvenus à un juste équilibre.

L'article 35 A, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit d'intégrer la défense de la forêt contre les incendies dans les orientations générales de la politique forestière de l'État. Il est maintenu sans modification.

L'article 36, relatif à la sensibilisation par le Centre national de la propriété forestière (CNPF) quant à l'assurance connaît une rédaction allégée par rapport aux versions respectives de nos deux assemblées, mais son intention reste inchangée.

L'article 36 *bis*, introduit à l'Assemblée nationale concernant le conseil d'administration du CNPF, est supprimé par cohérence avec les dispositions applicables au conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF).

L'article 37, relatif au compte d'investissement forestier et d'assurance, n'a fait l'objet que de coordinations légistiques à l'Assemblée nationale et a été conservé.

Les négociations ont été plus nourries sur d'autres mesures.

Ainsi, sur l'article 20, nous proposons une prolongation de deux ans du crédit d'impôt plutôt qu'un débornage, en supprimant la mention des travaux éligibles, couverte de fait par une instruction fiscale récente.

Sur l'article 20 *bis*, nous retenons une prolongation de deux ans du taux réduit de TVA sur les travaux sylvicoles plutôt qu'un débornage. Cela permettra de donner un coup de pouce jusqu'à la fin du plan de relance.

Enfin, concernant l'article 35 qui porte sur la conditionnalité des aides publiques à certains objectifs, nous avons cherché le meilleur équilibre possible entre la réaffirmation de principes importants et le souci de ne pas charger la loi de détails trop prescriptifs pour la diversité des terrains. Nous avons ainsi construit ensemble un accord satisfaisant, conforme à ce que les propriétaires forestiers attendent des députés et des sénateurs, aux exigences de la transition écologique et aux contraintes financières qui s'imposent à nous.

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'étais chargé, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, lors de la première lecture du texte à l'Assemblée nationale, des titres I^{er}, IV et VI. J'ai préparé cette commission mixte paritaire dans un esprit constructif avec mes collègues sénateurs Anne-Catherine Loisier et Pascal Martin.

Sur le titre I^{er}, nous sommes parvenus à nous accorder sur des amendements portant sur quasiment tous les articles restant en discussion. Pour le reste, qu'il s'agisse des modalités d'élaboration de la stratégie nationale, de la constitution des associations syndicales de propriétaires ou de la prise en compte du risque incendie dans les chartes relatives aux aires protégées, nous avons trouvé des accords que nos amendements traduisent.

Nous avons peu amendé les titres IV et VI, ce qui témoigne du fait que nous avons su à l'Assemblée nationale conserver et enrichir le texte du Sénat. Je pense notamment à l'interdiction de fumer dans tous les bois et forêts, qui sera inscrite dans notre droit de manière lisible pour tous nos concitoyens.

M. Luc Lamirault, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'étais rapporteur des titres III et V et j'ai eu avec la sénatrice Anne-Catherine Loisier et le sénateur Olivier Rietmann des échanges nourris, qui se sont inscrits dans une bonne dynamique, de sorte que nous avons trouvé un accord sur la totalité des articles.

Mme Catherine Couturier, députée. – Ce texte ne répond pas à tous les enjeux qui menacent la forêt : nul besoin de rappeler ce qui se passe au Canada ou dans certaines parties de notre territoire. À l'Assemblée nationale, notre groupe avait déposé un grand nombre d'amendements visant à adapter nos forêts au réchauffement climatique et à les protéger. Ils n'ont pas été pris en compte malgré l'urgence de la situation, notamment en matière de protection ou de gestion de l'eau, car le lien entre la forêt et l'eau est évident.

On nous a promis un acte II sur l'adaptation de nos forêts au changement climatique. J'espère que ce texte imparfait sera suivi de mesures en ce sens. Nous craignons en effet un été catastrophique : même si des moyens supplémentaires ont été dégagés, ils risquent d'être insuffisants.

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – Je salue le travail que j'ai mené avec Mme Panonacle MM. Brosse et Pauget. Nous souhaitons proposer un texte réaliste, pragmatique et applicable sur le terrain. Il est attendu par les élus locaux, les propriétaires privés, les sapeurs-pompiers et les habitants en général.

J'ai un regret sur l'article 34. En tant qu'élu local et ancien colonel de sapeurs-pompiers professionnels, je peux témoigner de ce que la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires bénéficie avant tout aux petites communes. C'est pourquoi, par souci d'efficacité, nous souhaitons rendre notre proposition d'exonérations universelle, en incluant les employeurs publics dans le dispositif. En effet, il manque 50 000 sapeurs-pompiers volontaires en France dans les 6 550 centres d'incendie et de secours. La durée de cette mesure étant limitée à trois ans, nous aurions dû tenter l'expérience, pour ensuite évaluer l'opportunité d'inclure les employeurs publics des sapeurs-pompiers volontaires parmi les bénéficiaires des réductions de cotisations sociales. Tel est le regret que je nourris, d'autant que nous avons trouvé un équilibre avec la suppression du décret et l'application de la mesure au 1^{er} janvier 2024. La rédaction proposée permettait de satisfaire les maires des communes rurales et le dispositif ne s'appliquait qu'aux nouveaux sapeurs-pompiers volontaires. Cette mesure aurait apporté une réponse à la crise des vocations observée actuellement.

Il ne suffira pas de solliciter les employeurs privés pour répondre à la légitime attente de la corporation des sapeurs-pompiers. Il faudra que les employeurs publics et les maires des petites communes interviennent. Une exonération de cotisations sociales de 1 000 ou 2 000 euros aurait été de bon aloi pour les petites communes, d'autant que j'insiste, le bénéfice était d'une durée courte (trois ans).

Toutefois, de beaux compromis ont été trouvés par ailleurs et je m'en félicite.

Mme Laurence Harribey, sénatrice. – L'article 34 a été adopté dans un climat très consensuel au Sénat. Alors que nous souhaitions aller beaucoup plus loin dans nos amendements, nous nous sommes rangés du côté du consensus, forts de l'expérience que nous avons vécue l'été dernier. Sénatrice de Gironde, je sais de quoi je parle. Nous nous sommes trouvés confrontés à une vraie difficulté.

Les modifications que nous avons choisi d'introduire, comme le disait Pascal Martin, visent à permettre aux employeurs publics, et notamment les collectivités locales, de bénéficier des réductions de cotisations patronales en contrepartie de la disponibilité des agents sapeurs-pompiers volontaires. Ce dispositif étant limité dans le temps, nous aurions pu l'évaluer, pour ensuite évoluer dans le bon sens. Laisser l'article 34 en l'état sera très frustrant tant pour les élus que pour les sapeurs-pompiers.

Je salue le travail effectué sur l'ensemble du texte. Il est dommage cependant que nous n'ayons pu satisfaire les acteurs de terrain sur certains points attendus.

EXAMEN DES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er}

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 1 vise à supprimer plusieurs acteurs de la liste des personnes associées à la concertation permettant l'élaboration de la stratégie nationale de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies, et à supprimer l'alinéa sur l'état des lieux des moyens disponibles pour prévenir et lutter contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

La proposition commune de rédaction n° 1 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 2

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 2 prévoit un avis préalable des personnes morales concernées par la défense des forêts contre les incendies pour le classement à risque des bois et forêts, et réintroduit par ailleurs la possibilité d'exclure du classement « particulièrement à risque » les bois et forêts situés dans des massifs forestiers à moindres risques.

La proposition commune de rédaction n° 2 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 2 bis

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 3 tend à imposer la consultation du CNPF avant la constitution, décidée par le préfet, d'associations syndicales autorisées.

M. Jean Bacci, sénateur, président. – Le préfet du Var, que j’ai interrogé m’a dit que cet article n’était pas opérationnel. En effet, si une harmonisation était effectivement nécessaire entre les dispositions applicables aux territoires à risque et celles qui valent pour les territoires particulièrement à risque, les préfets n’auront jamais le personnel nécessaire pour inciter à la constitution d’associations syndicales autorisées (ASA) dans les petits territoires privés non soumis à l’obligation de remplir des documents de gestion, et pour animer ces ASA. De plus, même si ces ASA étaient formées, les préfectures n’auraient pas les moyens de mener les travaux nécessaires si ces derniers ne sont pas effectués.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Cette disposition impliquera la mobilisation de crédits pour financer des permanences au CNPF et dans les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) afin d’animer les associations syndicales libres et les ASA nouvellement créées. Cette mesure aura donc des incidences majeures, d’autant que l’on compte environ quatre à cinq agents permanents par ASA.

La proposition commune de rédaction n° 3 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 3

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 4 vise à maintenir la rédaction de l’Assemblée nationale à l’article 3, relatif à l’élaboration de plans de protection des forêts contre les incendies dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque.

La proposition commune de rédaction n° 4 des rapporteurs est adoptée.

L’article 3 est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.

Article 4

La proposition commune n° 5 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – L’article 5 prévoit l’intégration systématique du risque incendie au sein des schémas départementaux d’analyse et de couverture des risques (Sdacr).

La proposition commune de rédaction n° 6 des rapporteurs est adoptée.

L’article 5 est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.

Article 5 bis

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – L’article 5 bis autorise le transfert des compétences en matière de réglementation de la défense extérieure

contre les incendies aux établissements publics de coopération intercommunale. Si cet article a été inséré à l'Assemblée nationale, il reprend le dispositif d'un amendement adopté le 15 mars 2023 par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 8 vise à préciser les modalités d'association des présidents des conseils d'administration des SDIS aux travaux des délégations à la protection de la forêt.

La proposition commune de rédaction n° 8 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 6 bis

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé de supprimer cet article, qui prévoit la remise d'un rapport établissant des données chiffrées sur l'opportunité d'un élargissement de l'entente Valabre à l'ensemble du territoire national.

Mme Catherine Couturier, députée. – L'idée de cet article, largement validé par l'Assemblée nationale, était de se servir de l'expérience de Valabre pour l'étendre à l'ensemble du territoire. Je propose son maintien.

M. Laurent Burgoa, sénateur. – Traditionnellement, au Sénat, nous ne sommes pas très favorables aux rapports.

Mme Catherine Couturier, députée. – Pourquoi pas une étude d'impact en ce cas ?

La proposition commune de rédaction n° 9 des rapporteurs est adoptée.

L'article 6 bis est supprimé.

Article 7

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 10 vise à maintenir la rédaction de l'article 7 issue des travaux de l'Assemblée nationale, pour préciser les objectifs de la recherche forestière en matière d'adaptation au changement climatique et d'amélioration de la résilience des forêts.

La proposition commune de rédaction n° 10 des rapporteurs est adoptée.

L'article 7 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 bis A

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il est proposé de supprimer cet article, ses dispositions étant redondantes avec celles de l'article 24 de la proposition de loi.

La proposition commune de rédaction n° 11 des rapporteurs est adoptée.

L'article 7 bis A est supprimé.

Article 7 bis

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 12 vise à maintenir la suppression de l'article 7 bis, qui prévoyait l'intégration des besoins de la sécurité civile dans la politique de gestion de l'eau.

Mme Catherine Couturier, députée. – Au vu de la crise de l'eau que nous traversons et de la baisse progressive du niveau des nappes phréatiques, il nous semblait important de pouvoir s'assurer en amont que l'on dispose de suffisamment d'eau pour pouvoir lutter contre les incendies de forêt. Cela implique de veiller à ce que l'utilisation de l'eau ne favorise pas le plus petit nombre au détriment de l'intérêt collectif.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) suppriment des réserves d'eau en forêt ou aux abords des forêts. Il est important d'inviter l'État et ses services à se montrer vigilants sur ce point.

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La disposition proposée est déjà satisfaite par l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

La proposition commune de rédaction n° 12 des rapporteurs est adoptée.

L'article 7 bis est supprimé.

Article 7 ter A

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé de supprimer cet article, qui introduisait la possibilité d'utiliser aux fins de la défense des forêts contre les incendies les points d'eau créés et aménagés dans le cadre de la défense extérieure contre l'incendie (Deci), les SDIS ne faisant pas de distinction selon la nature de l'incendie pour l'utilisation des hydrants.

La proposition commune de rédaction n° 13 des rapporteurs est adoptée.

L'article 7 ter A est supprimé.

Article 7 ter

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 14 vise à rétablir la prise en compte de l'évolution du risque incendie par la stratégie des aires protégées.

La proposition commune de rédaction n° 14 des rapporteurs est adoptée.

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 bis

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 15 vise à revenir à la rédaction initiale du Sénat, tout en conservant l'entrée en vigueur différée au 1^{er} octobre 2023 introduite par l'Assemblée nationale.

La proposition commune de rédaction n° 15 des rapporteurs est adoptée.

L'article 8 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 ter AA

La proposition commune n° 16 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 8 ter AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 ter A

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 17 a pour objet de maintenir la rédaction de l'article 8 ter A, introduit par l'Assemblée nationale, visant à répartir la charge en cas de superposition des OLD sur la parcelle d'un tiers non soumis à l'obligation.

La proposition commune de rédaction n° 17 des rapporteurs est adoptée.

L'article 8 ter A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8 ter

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 18 vise à supprimer un alinéa de l'article 8 ter relatif aux chemins ruraux, qui complexifiait trop le texte, et à apporter une clarification rédactionnelle.

La proposition commune de rédaction n° 18 des rapporteurs est adoptée.

L'article 8 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 quater A

La proposition commune n° 19 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 8 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 quater B

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 20 vise à intégrer dans cet article le remboursement des frais annexes pour les personnes publiques qui effectuent les travaux de débroussaillage en lieu et place des personnes assujetties à l’obligation de débroussaillage.

La proposition commune de rédaction n° 20 des rapporteurs est adoptée.

L’article 8 quater B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 quinquies A

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 21 vise à déplacer les dispositions de l’article 8 quinquies A au sein de l’article L. 131-10 du code forestier.

La proposition commune de rédaction n° 21 des rapporteurs est adoptée.

L’article 8 quinquies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 quinquies B

La proposition commune n° 22 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L’article 8 quinquies B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 quinquies

La proposition commune n° 23 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L’article 8 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 sexies

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé de supprimer cet article.

La proposition commune de rédaction n° 24 des rapporteurs est adoptée.

L’article 8 sexies est supprimé.

Article 9 bis BA

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé de supprimer cet article.

La proposition commune de rédaction n° 25 des rapporteurs est adoptée.

L’article 9 bis BA est supprimé.

Article 9 bis B

La proposition commune n° 26 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 9 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 bis

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 27 a pour objet de maintenir la version de l'Assemblée nationale de l'article 9 bis, introduit par le Sénat, visant à alourdir les sanctions en cas de non-respect des OLD.

La proposition commune de rédaction n° 27 des rapporteurs est adoptée.

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 28 maintient la suppression du crédit d'impôt pour les OLD.

M. Laurent Burgoa, sénateur. – Si je comprends que le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique n'y soit pas favorable, la suppression de ce crédit d'impôt me paraît regrettable, car il était fortement attendu par les propriétaires et les territoires concernés. Ce dispositif aurait incité les personnes disposant de faibles revenus à répondre plus rapidement aux OLD.

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La suppression de ce crédit d'impôt ne vient pas du Gouvernement. J'étais personnellement très impliquée dans l'idée qu'il ne fallait pas distribuer de prime aux mauvais élèves. L'OLD est une obligation légale. Elle existe depuis des années, et chaque propriétaire doit s'y tenir. Or un tel crédit d'impôt reviendrait à récompenser ceux qui ne font pas ce que la loi impose. Un durcissement des sanctions me paraît à cet égard, hélas, préférable – assorti d'une communication efficace et d'une démarche de prévention.

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – À ce sujet, Mme la députée a choisi de suivre les décisions de Bercy, qui ne souhaitait pas dépenser un centime de plus. Le ministre délégué chargé des comptes publics, avec qui j'ai pu échanger, était également très fermé. C'est une question d'argent.

La proposition de loi et son article 10 découlent d'une recommandation du rapport d'information du Sénat sur l'extension et l'intensification du risque incendie publié l'année dernière. Cet article n'avait pas vocation à faire plaisir aux personnes soumises aux OLD. Les OLD sont le moyen le plus efficace pour prévenir la survenance, l'intensification et l'extension des feux de forêt. Or à peine 30 % d'entre elles sont réalisées. Un déclic psychologique est donc apparu nécessaire. En l'absence d'un tel déclic, très peu d'OLD supplémentaires seront effectuées d'ici à trois ans. Nous regretterons alors la suppression de l'article 10 du texte.

Nous avons proposé au cours des négociations, que ce crédit d'impôt ne puisse être accordé qu'une fois pour un même foyer fiscal, afin de recentrer le dispositif sur les premières OLD, particulièrement coûteuses. Nous avons également proposé de limiter à trois ans la durée de son bénéfice. L'objectif de ce crédit d'impôt était d'inciter les propriétaires privés d'habitations à réaliser ces travaux de débroussaillage. On nous a opposé une fin de non-recevoir.

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure pour le Sénat. – Le crédit d'impôt proposé constituait l'un des éléments opérationnels majeurs du texte. Les travaux nécessaires pour une première OLD peuvent parfois coûter entre 10 000 et 15 000 euros. C'est une charge impossible à assumer pour les propriétaires disposant de revenus modestes. Je crains qu'en l'absence d'une mesure d'accompagnement des propriétaires privés d'habitations la situation ne change pas. La proposition de limiter ce dispositif aux premières OLD était par ailleurs intéressante, car elle montrait à nos concitoyens concernés par les OLD que l'État était à leurs côtés pour répondre à l'urgence de sécurité civile que représente le risque d'incendie de forêt.

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Mais c'est incontrôlable !

M. Julien Rancoule, député. – Nous venons de voter une aggravation des sanctions en cas de non-respect des OLD. Un volet incitatif aurait été également bienvenu, d'autant que, parmi les propriétaires concernés, figurent des personnes âgées aux revenus modestes qui n'ont pas été sensibilisées au sujet et n'ont pas les moyens de remplir leurs obligations. La nouvelle disposition proposée, impliquant un crédit d'impôt pour les premiers travaux, me semblait aller dans le bon sens. Je regrette la suppression de cet article.

Mme Catherine Couturier, députée. – La Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes) s'oppose à toute forme de niche fiscale. Cependant, les OLD sont un problème pour les petits propriétaires, qui sont les plus nombreux. Nous avons déposé un amendement visant à favoriser les regroupements de travaux, assortis d'une possibilité de prise en charge par les collectivités.

Si j'entends la remarque des sénateurs, en raison de l'opposition de mon groupe au principe des niches fiscales, je suivrai pour une fois la position de la majorité gouvernementale.

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Comme le souligne régulièrement Grégory Allione, ancien président de la Fédération nationale des sapeurs-pompier de France (FNSPF), 1 euro investi dans la lutte contre les feux de forêt génère 20 à 25 euros de valeur « du sauvé ». Ainsi, les 200 millions d'euros investis sur les huit dernières années dans le sud de la France ont entraîné une valeur « du sauvé » de 5 milliards d'euros. C'est une question non pas d'argent, mais d'efficacité. En outre, nous proposons que le dispositif prenne fin au bout de trois ans.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Il n'est pas nécessaire d'accuser Mme Panonacle d'être aux mains de Bercy. Elle défend en réalité deux principes : l'attachement à la bonne tenue des comptes et à la réduction de la dépense publique, qui implique une vigilance à l'égard des nouveaux crédits d'impôt, et la conscience des obligations qui accompagnent le statut de propriétaire. La propriété privée s'assortit en effet d'obligations, d'entretien de sa maison ou d'un cours d'eau par exemple, que l'on se doit d'assumer.

Or si l'on commence à créer des crédits d'impôt visant des obligations légales, où sera la limite ? Ne risquons-nous pas de devoir les multiplier ? Bien qu'étant un défenseur de la propriété privée, je soutiens donc la rapporteure sur ce point.

M. Jean Bacci, sénateur, président. – Les OLD sont effectivement des obligations légales. L'objectif du crédit d'impôt proposé était de susciter une prise de conscience, pour que chacun comprenne l'importance d'agir vite sur le sujet. La protection de la forêt repose sur deux volets : l'amélioration de sa capacité à lutter contre le feu, et les moyens mobilisés pour combattre les incendies lorsqu'ils surviennent. Les opérations relevant du premier volet, comme les plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestiers (Pidaf) et les OLD, sont réalisées quasi exclusivement par les collectivités. Or, depuis la réforme de la TVA, ces efforts ont été réduits de 20 %. Si j'entends les arguments qui viennent d'être développés, je considère que nous ne prenons pas assez la mesure du risque encouru.

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – Comme vous, monsieur le vice-président, je suis particulièrement attaché à la protection du droit de propriété, mais il y a une réelle différence entre l'entretien d'un cours d'eau passant dans une propriété ou d'un plan d'eau situé dans une propriété et une obligation légale de débroussaillage. Celle-ci, au-delà de son efficacité opérationnelle, protège l'habitation et les habitants. Autrement dit, si elle n'est pas faite, le service public d'incendie et de secours sera tenu de mettre des moyens pour protéger l'habitation, des moyens qu'il pourrait engager sur d'autres zones d'opération.

Encore une fois, notre préoccupation, à l'heure où seules 30 % des OLD sont réalisées en France, est d'imaginer une opération permettant, sur quelques années, d'inciter les propriétaires à s'en acquitter – et ce, dans leur propre intérêt.

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Deux précisions pour clore le débat : d'une part, les OLD démarrent au bâti, non à la clôture, et il peut y avoir une distance de plusieurs dizaines de mètres entre l'un et l'autre ; d'autre part, ce n'est pas la forêt qui s'est approchée des maisons, mais bien l'inverse.

Je voudrais vous rappeler les mesures de renforcement des OLD que nous avons prises : renforcement des sanctions ; information à l'achat ; simplification du contrôle et mutualisation par les ASA et les collectivités.

N'oublions pas non plus l'importante action de sensibilisation actuellement menée pour expliquer les obligations des uns et des autres face au risque incendie. Les communes aussi s'investissent. C'est un sujet que tout le monde prend à bras le corps.

La proposition commune de rédaction n° 28 des rapporteurs a été adoptée.

L'article 10 est supprimé.

Article 11

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de maintenir la suppression de cet article, les assurances nous ayant indiqué que l'augmentation de la franchise ne présentait pas d'intérêt pour elles.

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Je prends acte de cette proposition. Mais j'ai du mal à comprendre que ce qui est possible dans certains cas ne le soit

pas dans d'autres. Pour un incendie provoqué par un feu de cheminée, si l'intéressé déclare officiellement avoir ramoné sa cheminée ou si son voisin peut attester qu'il l'a vu le faire, alors l'assurance fonctionne. Il suffisait juste de faire la même chose...

La proposition commune de rédaction n° 29 des rapporteurs est adoptée.

L'article 11 est supprimé.

Article 12

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de supprimer cet article, dont les dispositions sont reprises à l'article suivant.

La proposition commune de rédaction n° 30 des rapporteurs est adoptée.

L'article 12 est supprimé.

Article 13

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 31 vise à clarifier la rédaction de l'article 13, afin d'assurer une meilleure articulation entre les plans de prévention des risques d'incendies de forêts (Pprif) et les Pprif « simplifiés ».

La proposition commune de rédaction n° 31 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 14

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 32 vise à supprimer des dispositions sans lien avec l'objet principal de l'article 14.

La proposition commune de rédaction n° 32 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 14 bis

La proposition commune de rédaction n° 33 des rapporteurs est adoptée.

L'article 14 bis est supprimé.

Article 15

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 34 vise à supprimer la mention de la biodiversité inscrite dans les plans simples de gestion (PSG). Elle figure déjà dans les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), qui s'imposent aux PSG.

La proposition commune de rédaction n° 34 des rapporteurs est adoptée.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16

M. Luc Lamirault, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 35 vise à redonner au ministre, plutôt qu'au préfet, la compétence d'abaisser le seuil au-dessus duquel l'adhésion à un plan simple de gestion est rendue obligatoire.

La proposition commune de rédaction n° 35 des rapporteurs est adoptée.

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

Article 17

La proposition commune n° 36 des rapporteurs, de clarification rédactionnelle, est adoptée.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18

La proposition commune n° 37 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 38 tend à préciser la contribution du CNPF et à aménager la liste des acteurs avec qui celui-ci doit se concerter. Elle comprend également quelques clarifications rédactionnelles.

La proposition commune de rédaction n° 38 des rapporteurs est adoptée.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Comme l'a indiqué Sophie Mette précédemment, la rédaction proposée pour cet article vise à prolonger de deux ans le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI forêt), avec une ouverture aux adhérents dotés de codes de bonnes pratiques sylvicoles.

La proposition commune de rédaction n° 39 des rapporteures est adoptée.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 bis

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Nous proposons de prolonger de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2025, le dispositif de taux réduit de TVA à 10 % sur les travaux sylvicoles.

La proposition commune de rédaction n° 40 des rapporteures est adoptée.

L'article 20 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21

La proposition commune n° 41 des rapporteures, de clarification rédactionnelle, est adoptée.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 42 concerne le droit de préemption des forêts non gérées, dont il est précisé qu'il a pour but la défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

La proposition commune de rédaction n° 42 des rapporteurs est adoptée.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 23

La proposition commune de rédaction n° 43 des rapporteurs est adoptée.

L'article 23 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 44 tend à apporter plusieurs modifications : nous opérons une coordination avec la loi, dite Matras, du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels ; nous favorisons la pleine opérationnalité du cahier des charges visant à améliorer la mutualisation des voies d'accès en supprimant les chambres d'agriculture parmi la liste des signataires ; nous apportons une coordination légistique pour tenir compte de l'adoption de l'article 2 bis ; nous précisons enfin les modalités d'élaboration de la carte des pistes DFCI et des points d'eau, en y intégrant une dimension régionale.

La proposition commune de rédaction n° 44 des rapporteurs est adoptée.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 24 bis

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 45 a pour objet d'inclure des voies DFCI créées par d'autres entités que les ASA dans le dispositif de l'article 24 *bis*.

La proposition commune de rédaction n° 45 des rapporteurs est adoptée.

L'article 24 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 25

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons de rétablir, dans une version modifiée, la rédaction du Sénat, en passant d'une dispense de compensation de défrichement à une exemption au régime de défrichement, lorsque celui-ci contribue à la DFCI. Nous alignons ainsi cet article sur l'article 25 *bis*, ajouté à l'Assemblée nationale et qui a opéré un mouvement identique.

La proposition commune de rédaction n° 46 des rapporteurs est adoptée.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 25 bis

La proposition commune de rédaction n° 47 des rapporteurs est adoptée.

L'article 25 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 27

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – La solution retenue par l'Assemblée nationale apparaissant difficile à mettre en application, nous proposons ici de rétablir la rédaction du Sénat – soit un maintien du cadre de l'intervention des chambres d'agriculture –, en y ajoutant une référence à l'écobuage.

La proposition commune de rédaction n° 48 des rapporteurs est adoptée.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28

M. Luc Lamirault, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La nouvelle rédaction proposée permet de préciser les conditions d'intervention du préfet pour mobiliser les agriculteurs.

La proposition commune de rédaction n° 49 des rapporteurs est adoptée.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 29

La proposition commune n° 50 des rapporteurs, de correction légistique, est adoptée.

L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 29 bis

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Cet article 29 *bis* introduit une notion de « débroussailllements pastoraux », qui n'a aucune définition juridique. Cela serait de nature à introduire une incertitude dans le code forestier.

La proposition commune de rédaction n° 51 des rapporteurs est adoptée.

L'article 29 bis est supprimé.

Article 30

La proposition commune de rédaction n° 52 des rapporteurs est adoptée.

L'article 30 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 30 bis

La proposition commune de rédaction n° 53 des rapporteurs est adoptée.

L'article 30 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 30 ter

La proposition commune de rédaction n° 54 des rapporteurs est adoptée.

L'article 30 ter est supprimé.

Article 31

M. Anthony Brosse, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Avec la proposition commune de rédaction n° 55, nous levons toute ambiguïté sur le périmètre d'application de l'interdiction de fumer : celle-ci sera en vigueur aussi bien dans les bois et forêts que dans un périmètre de 200 mètres autour de ceux-ci.

La proposition commune de rédaction n° 55 des rapporteurs est adoptée.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 32

La proposition commune de rédaction n° 56 des rapporteurs est adoptée.

L'article 32 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 33

La proposition commune n° 57 des rapporteurs, de clarification rédactionnelle et de coordination, est adoptée.

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34

M. Éric Pauget, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons, pour cet article 34 ayant donné lieu à des discussions jusqu'au dernier moment, de revenir à la rédaction du Gouvernement votée à l'Assemblée nationale, avec deux éléments nouveaux : la suppression du renvoi à un décret pour la définition du montant des réductions de cotisations patronales et le rétablissement de la date d'application souhaitée par le Sénat – à savoir le 1^{er} janvier 2024 –, étant entendu que nous avons prévu une évaluation à la fin de l'année 2026. S'ajoutent quelques corrections rédactionnelles d'ordre légistique.

La proposition commune de rédaction n° 58 des rapporteurs est adoptée.

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 bis AAA

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons la suppression de cet article.

M. Julien Rancoule, député. – Dans son esprit, cet article, introduit en séance à l'Assemblée nationale, va dans le bon sens, mais un préavis d'un mois pour libérer les sapeurs-pompiers semble totalement aberrant. Je me réjouis donc que l'on règle ce problème aujourd'hui.

La proposition commune de rédaction n° 59 des rapporteurs est adoptée.

L'article 34 bis AAA est supprimé.

Article 34 bis AA

M. Éric Pauget, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, permet aux établissements d'enseignement supérieur de prévoir des aménagements d'études en faveur des étudiants sapeurs-pompiers volontaires.

La proposition commune de rédaction n° 60 des rapporteurs est adoptée.

L'article 34 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 bis AB

M. Éric Pauget, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – De nouveau, nous proposons de maintenir cet article introduit à l'Assemblée nationale, prévoyant qu'aucune sanction disciplinaire ne puisse être prononcée contre des étudiants en cas d'absence liée à leur activité de sapeur-pompier volontaire.

M. Julien Rancoule, député. – Ayant l'expérience d'avoir mené conjointement des études et une activité de sapeur-pompier volontaire, je tiens à ce que l'on encadre bien cette mesure, pour qu'elle concerne uniquement les missions opérationnelles et de secours, et non les prises de garde.

La proposition commune de rédaction n° 61 des rapporteurs est adoptée.

L'article 34 bis AB est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 bis B

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – La loi reconnaît déjà le caractère « dangereux » du métier et des missions des sapeurs-pompiers, ce qui inclut la notion de risques. Le présent article est donc partiellement satisfait. Pour rappel, cette reconnaissance, pour légitime qu'elle soit, n'apporte aucun avantage matériel direct, mais sert de justification pour prendre en compte les spécificités du métier de sapeurs-pompiers lors de la détermination des conditions de travail et des règles salariales.

En outre, l'article 34 bis A, adopté conforme par l'Assemblée nationale et le Sénat, a procédé à un alignement de la reconnaissance symbolique apportée par la loi aux personnels navigants de la sécurité civile sur celle des sapeurs-pompiers. En ajoutant les notions de risque et d'insalubrité pour les seuls sapeurs-pompiers, on créerait à nouveau une distinction entre ces deux corps de métiers, essentiels l'un comme l'autre à la lutte contre l'incendie.

Pour toutes ces raisons, nous proposons la suppression de cet article.

La proposition commune de rédaction n° 62 des rapporteurs est adoptée.

L'article 34 bis B est supprimé.

Article 34 bis

La proposition commune de rédaction n° 63 des rapporteurs est adoptée.

L'article 34 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 ter

M. Éric Pauget, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 64 vise à prendre en compte la saison des feux 2024, ainsi qu'une dimension qualitative, au sein du rapport sur les coupes tactiques demandé par cet article 34 ter.

La proposition commune de rédaction n° 64 des rapporteurs est adoptée.

L'article 34 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 35 A

La proposition commune de rédaction n° 65 des rapporteuses est adoptée.

L'article 35 A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 35

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Nous proposons de rétablir les quatre conditions posées aux aides publiques à destination de la forêt.

La proposition commune de rédaction n° 66 des rapporteuses est adoptée.

L'article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 67 vise à clarifier la nouvelle mission du CNPF créée par l'article 36. Il sera chargé de « sensibiliser » les propriétaires forestiers sur l'intérêt d'assurer leurs parcelles, et non de « promouvoir » l'assurance.

La proposition commune de rédaction n° 67 des rapporteuses est adoptée.

L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36 bis

La proposition commune de rédaction n° 68 des rapporteuses est adoptée.

L'article 36 bis est supprimé.

Article 37

La proposition commune de rédaction n° 69 des rapporteuses est adoptée.

L'article 37 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 37 bis

La proposition commune de rédaction n° 70 des rapporteurs est adoptée.

L'article 37 bis est supprimé.

Article 37 ter

La proposition commune de rédaction n° 71 des rapporteurs est adoptée.

L'article 37 ter est supprimé.

Article 37 quater

M. Éric Pauget, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Contrairement à la tradition du Sénat, nous proposons de maintenir la demande de rapport prévue à cet article 37 quater. Ce rapport nous paraît pertinent.

La proposition commune de rédaction n° 72 des rapporteurs est adoptée.

L'article 37 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Je ne sais pas encore si je vais voter contre ou m'abstenir, mais je ne voterai pas ce texte.

On peut considérer qu'il est déjà satisfaisant d'avoir favorisé un certain nombre de mesures. On peut aussi se dire que l'on aurait pu mieux faire, surtout sur le sujet de la prévention et de la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, qui en vaut vraiment la peine. À ce titre, je souhaite qu'il soit inscrit au procès-verbal de la réunion que j'ai voté contre les propositions de rédaction aux articles 10, 11 et 34.

J'ai beaucoup apprécié les échanges que j'ai pu avoir avec les deux députés avec lesquels j'ai travaillé. Nous sommes vite tombés d'accord avec M. Lamirault et avons convergé sur une partie des sujets avec Mme Panonacle.

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je n'ai pas eu de chance : j'ai eu tous les sujets qui fâchent !

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour le Sénat. – Mais, pour la partie qui n'a pu faire l'objet d'un accord, nous ne sommes pas allés au bout et les considérations financières me semblent avoir pris le dessus sur un certain nombre de sujets. Cet été verra malheureusement son lot de feux de forêt et d'incendies de végétation... Je ne veux pas me dire que je porte une responsabilité dans le fait que nous n'ayons pas mené la réflexion à son terme.

En tant que sénateur, je ne me vois pas non plus expliquer aux maires et aux conseillers municipaux que nous avons mis en place un système permettant de favoriser la mise à disposition de sapeurs-pompiers volontaires, mais que nous en avons exclus les employeurs publics.

Je voudrais intervenir également sur la forme : il est facile d'arriver en CMP et de se réjouir d'avoir bien négocié, mais plus cette réunion approchait, plus la pression a été mise sur les sénateurs. Quand on nous appelle pour nous expliquer que, si l'on n'est pas d'accord sur tel point, il n'y aura pas de CMP conclusive, ce n'est pas de la discussion parlementaire ! Le terme est un peu fort, mais je dis quand même qu'on ne peut pas mépriser à ce point le Sénat et les sénateurs !

Je ne reviendrai pas sur certains amendements. Oui, madame Panonacle, les principes ont leur importance, mais sachez que, malheureusement, les principes n'arrêtent pas les feux de forêt, qui brûlent !

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – Je vous remercie tous des échanges et du travail d’enrichissement que nous avons pu réaliser sur ce texte, essentiel et très attendu dans nos territoires. Ce dernier contient effectivement de nombreuses mesures opérationnelles : elles permettront de créer un outil pouvant s’avérer très utile dès les prochaines semaines, si le Gouvernement veille à une application rapide de ses dispositions.

Mais il y a effectivement un manque s’agissant des cibles essentielles que sont les acteurs de terrain : d’un côté, les collectivités locales et la pépinière de sapeurs-pompiers volontaires qu’elles entretiennent ; de l’autre, les propriétaires particuliers, avec la question des OLD. Nous passons là à côté de deux enjeux majeurs.

Cela étant, je veux prendre le pari que nous reviendrons rapidement sur ces sujets, d’où mon vote positif sur les conclusions de cette CMP.

Mme Patricia Schillinger, sénateur. – Je regrette moi aussi qu’aucun accord n’ait pu être trouvé sur l’article 34, au regard, notamment, de tout le travail qui a été réalisé depuis un an. Samedi prochain, en assemblée générale départementale des sapeurs-pompiers, je vais avoir du mal à expliquer « le pourquoi et le comment » de cet article.

Nous ne nous arrêterons cependant pas là, je pense. Pour faire aboutir ce texte et avancer le plus rapidement possible, je voterai donc les conclusions de la CMP, mais je tiens à exprimer ce regret et je ne doute pas que nous amenderons certains articles lors de l’examen du prochain PLF.

M. Laurent Burgoa, sénateur. – Je tiens à saluer le travail très important qui a été réalisé par le président et les rapporteurs pour le Sénat de cette CMP, tout comme la contribution de l’Assemblée nationale sur ce texte.

Mais j’ai également deux regrets à exprimer.

Le premier concerne évidemment l’article 34. Ce sera compliqué pour nous, sénateurs, d’aller expliquer aux élus locaux que nous n’avons pas inclus les employeurs publics dans le dispositif ! Le Parlement envoie là un signal très négatif à nos maires et aux adjoints au maire. On sollicite beaucoup les élus locaux, mais quand il s’agit de leur accorder un droit, même minime, on ne le fait pas. Il ne faudra pas s’étonner si nous avons une crise démocratique en 2026 ou plus tard – nous n’aurons bientôt plus de candidat aux élections municipales et nous en serons tous coresponsables, mes chers collègues !

Quant à l’article 10, je rejoins Olivier Rietmann et Anne-Catherine Loisier : on aurait effectivement pu envoyer un message fort en matière d’OLD. C’est dommage !

Même si nous nous sommes entendus sur 98 % du contenu de la proposition de loi, on ne peut que regretter les 2 % restants. Néanmoins, je voterai les conclusions de la CMP car ce texte permet d’avancer sur un sujet d’intérêt général.

M. Pascal Martin, rapporteur pour le Sénat. – Quand j’ai pris connaissance du vote à l’Assemblée nationale, je pensais que cette CMP serait une formalité. Je diminuerais pour ma part le taux de 98 % évoqué par mon collègue Laurent Burgoa et l’évaluerais plutôt autour de 85 %, car les deux articles qui font débat pèsent tout de même lourdement. Il y a là une véritable occasion manquée ! J’attire en outre l’attention sur le fait qu’Olivier Rietmann et moi-même, au nom de nos collègues, avons chaque fois fait des propositions dans un esprit de dialogue. Nous avons apporté à plusieurs reprises des modifications aux régimes des OLD

ou l'inclusion des employeurs publics dans le dispositif de réduction de cotisations patronales, sans jamais aucun succès.

Je voterai donc les conclusions de la CMP, mais je regrette cette occasion manquée. Nous aurions pu aller plus loin sans que personne ne perde son âme !

Mme Sophie Panonacle, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je vous remercie également pour les échanges qui ont eu lieu. J'entends bien votre déception, mes chers collègues sénateurs. Sachez que ce texte n'est qu'une étape. La loi n'empêchera pas les incendies cet été : je crois donc que nous avons intérêt à le voter pour anticiper les évolutions à venir. Par ailleurs, j'ai rédigé un rapport sur l'adaptation des forêts au changement climatique et, dans ce cadre, nous travaillons sur une nouvelle proposition de loi, qui permettra d'accompagner les élus locaux.

L'engagement ne repose pas uniquement sur un accès au crédit d'impôt ou, pour les communes, sur une diminution de cotisations patronales. Ce n'est pas par ces moyens que nous parviendrons à avoir plus de sapeurs-pompiers volontaires dans notre pays. En outre, vous ne parlez que du secteur public. N'oublions pas que nous avons rendu ce dispositif applicable à toutes les entreprises privées, ce qui représente une masse énorme. Parlons, aussi, de ce que nous avons obtenu à l'Assemblée nationale !

Mme Catherine Couturier, députée. – Lors du vote à l'Assemblée nationale, mon groupe s'est abstenu sur cette proposition de loi, dont je voudrais rappeler l'intitulé : « proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. » La prévention, me semble-t-il, a bien été abordée sous l'angle des comportements humains, mais pas sous celui de la forêt en tant que telle, de sa résilience, au travers par exemple de la question des coupes rases, et ce n'est pas une journée de la résilience qui permettra, à elle seule, de traiter la problématique dans sa globalité.

Comme députée de la Creuse, je sais que les petites communes fournissent de nombreux sapeurs-pompiers bénévoles. Cette loi ne réglera pas le problème de la mise à disposition de ceux qui interviendront comme sapeurs-pompiers volontaires.

Ancienne fonctionnaire territoriale, je sais aussi que les collectivités territoriales ont pendant des années mis à disposition du personnel pour être sapeurs-pompiers volontaires, mais leur budget est désormais tellement contraint qu'elles ne le peuvent plus. Il faudra débattre de ces questions dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances.

En outre, les pompiers volontaires ne sont pas issus uniquement des collectivités territoriales. La fonction publique hospitalière en fournit beaucoup et se retrouve également en difficulté. Le sujet sera certainement au cœur des préoccupations dans les mois à venir.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour le Sénat. – En ce qui concerne la prévention dans les massifs forestiers, ce texte instaure la prise en compte des stratégies de DFCI à tous les échelons. Il impose des principes d'écoconditionnalité dans le renouvellement des forêts et il apporte un soutien financier aux propriétaires pour mener leurs travaux. Or c'est là un moyen de maîtriser les coupes rases. Ce texte est déterminant pour gérer les millions d'hectares de forêts qui ne sont pas pris en compte dans les plans simples de gestion. En élargissant le dispositif du DEFI, il permettra d'impliquer les petits propriétaires privés qui sont le foyer des coupes rases.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Pour ce qui est de la méthodologie, j’ai toujours eu l’habitude de faire une grande confiance aux rapporteurs pour négocier entre eux et cela a fonctionné puisque nos deux chambres sont parvenues à un accord sur la plupart des 72 propositions de rédaction. Toutefois, en tant que vice-président de la commission mixte paritaire, il m’incombait de prendre connaissance des ultimes lignes rouges signalées par les rapporteurs pour en discuter avec le président.

La semaine dernière, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs a échoué. Mon homologue m’ayant fait part d’une ligne rouge que le Sénat ne souhaitait pas franchir, j’ai respecté ce choix et nous n’avons pas examiné les articles.

Loin de moi l’idée de pratiquer l’interventionnisme. Je respecte les rapporteurs et je les félicite pour la qualité de leur travail. En revanche, il me paraît légitime de fixer des lignes rouges et de les exprimer clairement.

Monsieur Burgoa, je ne crois pas qu’il y ait d’un côté une chambre qui se soucie des élus locaux, de l’autre une chambre qui ne s’en soucie pas. Il nous arrive aussi à l’Assemblée nationale d’aller trouver nos électeurs pour leur faire des annonces difficiles.

Enfin, je voudrais citer un très grand président de la commission des lois du Sénat qui m’avait dit qu’une bonne CMP était celle où, à l’issue des négociations, tout le monde était mécontent. Je crois donc pouvoir dire que celle-ci a été très bonne.

Le Gouvernement a inscrit la proposition de loi sénatoriale à l’ordre du jour des travaux du Parlement. Il a convoqué cette commission mixte paritaire. Nous avons eu des échanges libres, respectueux et productifs. La coopération entre nos deux chambres se porte bien. Une autre proposition de loi sénatoriale est à l’étude à l’Assemblée nationale, qui porte sur l’objectif du zéro artificialisation nette des sols (ZAN) et que nous essayons de faire fructifier. Je préfère voir le verre à moitié plein et me réjouir de notre travail constructif.

M. Jean Bacci, sénateur, président. – Lorsque cette proposition de loi a été déposée, nous nourrissions un grand espoir. Le texte auquel nous aboutissons améliorera le quotidien et je le voterai, mais non sans amertume, car le choc que nous aurions voulu déclencher pour protéger la forêt et faire respecter les OLD n’a pas eu lieu. Les propriétaires privés ne font pas que protéger leurs habitations ; ils protègent aussi la forêt contre le feu, dans la mesure où 90 % des feux sont d’origine anthropique et 70 % sont accidentels. Le texte ne prévoit finalement pas d’aide pour réaliser les OLD : il n’y aura que le bâton et pas de carotte. Je le regrette.

Nous avons besoin de travailler sur la forêt pour la protéger. Il semble que l’on commence à en prendre conscience comme j’ai pu le constater lors des Assises de la forêt et du bois. Mais cela ne suffit pas, car sinon, on aurait investi davantage pour éviter d’avoir à dépenser ensuite. Le Gouvernement est prêt à dépenser des milliards d’euros pour décarboner l’économie, mais il semble ne pas voir l’ampleur des émissions qui se dégagent lorsqu’une forêt brûle. L’an dernier, 72 000 hectares de forêts ont brûlé, ce qui correspond à la pollution dégagée par un véhicule classé en vignette Crit’Air 5 qui aurait fait 450 000 fois le tour de la terre.

Il faudrait investir davantage pour faire en sorte que la forêt ne brûle pas.

Je me félicite toutefois de cette commission mixte paritaire conclusive. Les élus attendaient beaucoup ; ce texte leur donne un peu.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

La réunion est close à 15 h 20.

Mardi 20 juin 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat -

La réunion est ouverte à 14 h 40.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne

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 les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne se réunit au Sénat le mardi 20 juin 2023.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Laurent Lafon, sénateur, président, de Mme Isabelle Rauch, députée, vice-présidente, de Mme Alexandra Borchio Fontimp, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, et de M. Laurent Marcangeli, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Laurent Lafon, sénateur, président. – Les formalités d'usage ayant été accomplies, je souhaite la bienvenue à nos collègues députés pour cette première commission mixte paritaire réunissant nos deux commissions depuis les dernières élections législatives. Je forme le vœu que nous puissions nous accorder sur l'ensemble des textes qui nous seront soumis dans les mois à venir.

Je tiens à cet égard à rappeler que les textes que nous pourrions élaborer à l'occasion de ces réunions devront être en mesure d'être adoptés par nos deux assemblées. Rien ne servirait, en effet, d'adopter en commission mixte paritaire des dispositions susceptibles d'être rejetées par l'une ou l'autre de nos chambres.

Je tiens, dès à présent, à saluer la qualité du travail accompli par nos deux rapporteurs, tant à l'occasion de la navette parlementaire que dans la perspective de cette réunion. J'espère que leurs propositions communes de rédaction nous permettront de conclure positivement cette première commission mixte paritaire.

Mme Isabelle Rauch, députée, vice-présidente. – Je vous remercie de votre accueil, monsieur le président. C’est en effet la première commission mixte paritaire de nos deux commissions depuis le dernier renouvellement de l’Assemblée nationale, qui a eu lieu voilà un an et un jour. Je me réjouis que cette commission mixte paritaire se réunisse à l’occasion de l’examen d’une proposition de loi élaborée par le président du groupe politique auquel j’appartiens, M. Laurent Marcangeli, qui en est aussi le rapporteur.

Cette proposition de loi, adoptée en première lecture à la quasi-unanimité de l’Assemblée nationale, porte sur un sujet majeur, puisqu’il s’agit de protéger les enfants des dangers que représente pour eux un usage incontrôlé des réseaux sociaux, dangers dont de trop nombreux drames témoignent de la gravité.

À l’issue de son examen par le Sénat, trois articles ont été adoptés conformes, un a été supprimé et quatre articles ont été modifiés ; toutefois, ces modifications ne traduisent pas, me semble-t-il, des divergences de fond et une solution de compromis devrait pouvoir être trouvée sans difficulté. C’est en tout cas mon souhait.

M. Laurent Marcangeli, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Après un examen dans chacune de nos assemblées, le moment est venu de nous réunir pour parvenir à un accord sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi.

J’ai suivi avec attention les délibérations du Sénat, en commission puis en séance, et je tiens à saluer la qualité du travail accompli. Le texte de la proposition de loi, tel qu’il résulte des travaux de la Haute Assemblée, est convenable. Plusieurs dispositions utiles ont été insérées dans le texte, comme la délivrance par les réseaux sociaux, lors de l’inscription du mineur de 15 ans, d’une information sur les risques des usages numériques et sur les droits informatiques. Le Sénat a procédé à des précisions utiles, comme l’exclusion explicite des encyclopédies en ligne du champ de l’article 2.

Je me réjouis que ce texte ait fait l’objet d’un large consensus à l’Assemblée comme au Sénat.

Je ne reviendrai pas ici sur le sens de ma démarche, mais vous savez tous combien ce texte était essentiel à mes yeux. Je suis conscient qu’il ne mettra pas fin à lui seul aux dangers auxquels s’exposent les mineurs sur les réseaux sociaux, mais il permettra de responsabiliser les plateformes et les parents, qui méconnaissent trop souvent la vie numérique de leurs enfants. Dans un contexte de tensions sociales et d’exacerbation des clivages politiques, je suis heureux que nos deux assemblées puissent se retrouver sur des mesures d’intérêt général attendues par nos concitoyens.

Le récent drame de Vendin-le-Vieil, dans lequel une jeune fille de 13 ans, victime de harcèlement dans son collège et sur les réseaux sociaux, s’est donné la mort, nous rappelle à tous, si besoin était, l’urgence d’agir. Avec ce texte, nous agissons résolument et nous donnons aux parents les moyens de protéger leurs enfants : c’est la première de nos responsabilités.

J’ai rencontré ma collègue rapporteure, Alexandra Borchio Fontimp, et nous sommes tombés d’accord sur le caractère pleinement satisfaisant du texte. Aussi, nous vous soumettrons seulement quelques propositions de modifications rédactionnelles, que vous pouvez consulter sur la colonne de droite du tableau qui vous a été distribué. Le texte qui vous

est soumis nous semble complet, équilibré et nous vous proposons de l'adopter en l'état, sans le modifier sur le fond.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure pour le Sénat. – Protéger nos enfants des dangers des réseaux sociaux est un combat que nous partageons tous. Protéger en encadrant constitue, selon moi, la seule solution, même si cela demeure compliqué, tant la violence, les images pornographiques et le harcèlement mortifère ne cessent de faire des réseaux sociaux un terrain dangereux.

Je me réjouis que le Sénat ait largement approuvé cette proposition de loi. C'est donc main dans la main que nous parviendrons sans difficulté à un accord en commission mixte paritaire. Je souhaite souligner les échanges constructifs que j'ai eus avec son auteur, Laurent Marcangeli, tout au long de l'examen de ce texte. La Haute Assemblée a su mener un travail de fond à chaque étape, afin d'améliorer le texte transmis par l'Assemblée nationale.

Nous nous sommes donc concentrés sur le fait de rendre opérationnelles des dispositions qui suscitaient des interrogations, notamment chez les personnes entendues en audition. Après une simplification des procédures de recueil de l'autorisation parentale avant l'âge de 15 ans, nous nous sommes employés à mieux associer la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) à ce travail et à intégrer les contraintes liées à l'entrée en vigueur du futur texte européen. La séance publique a permis de parfaire ce texte.

Protéger nos enfants est notre seul objectif, d'où l'amélioration de l'information des mineurs et l'instauration d'un dispositif de contrôle du temps d'écran, compte non tenu des encyclopédies en ligne. En nous inscrivant dans la continuité de l'esprit du texte, nous avons orienté nos travaux pour compléter cette proposition de loi et non nous y opposer.

Ainsi, rien ne devrait empêcher un accord cet après-midi.

M. David Assouline, sénateur. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat soutient ce texte et les propositions de rédaction. Cette proposition de loi nous paraît utile et ne nous pose aucune difficulté de fond, même si elle ne règle pas tous les problèmes. Elle constitue la première pierre d'un édifice qu'il faudra envisager de façon globale ; en particulier, il ne faut pas penser que la haine et la violence auxquelles sont exposés les jeunes sur les réseaux sociaux ne soient liées qu'à la régulation des réseaux sociaux et à l'âge de l'accès à ces réseaux. Il y a un problème global d'éducation. Les jeunes doivent être amenés à se protéger eux-mêmes, par leur connaissance des usages, et il faut également accompagner les parents. L'éducation de nos enfants passe par les enseignants et les parents, qui doivent être responsabilisés et formés à cette tâche, face à laquelle ils sont démunis.

Cette loi, qui crée une majorité numérique, est nécessaire, mais il faut continuer de légiférer dans tous les champs pour combattre la haine en ligne et protéger nos enfants.

Mme Sarah Tanzilli, députée. – Nous avons le même objectif : la protection des plus jeunes face aux dangers auxquels ils peuvent être exposés sur les réseaux sociaux. Ce texte fixe la majorité numérique à 15 ans, mais il permet aux titulaires de l'autorité parentale de déroger à cette règle. Or on connaît l'importance de la pression sociale qui s'exerce au sein d'un collectif, d'une classe, quand quelques enfants ont accès à un réseau social. Cela pose un réel problème et la pression engendrée pourra conduire certains parents à autoriser, contre leur gré, leurs enfants à s'inscrire sur un réseau social. Pourtant, vous en conviendrez tous, en deçà d'un certain âge, un enfant n'a pas sa place sur un réseau social.

En outre, l'exercice de la parentalité est aujourd'hui confronté à des défis nouveaux, du fait du numérique. Or considérer qu'il existe un âge plancher au-dessous duquel un enfant ne doit pas pouvoir aller sur un réseau social, sans dérogation possible, aiderait les parents à exercer leur parentalité. Je souhaite que nous ayons un échange sur ce point.

Mme Ségolène Amiot, députée. – Je rejoins les propos exprimés par mes deux prédécesseurs sur la nécessité de l'éducation et de la protection de nos enfants.

C'est pourquoi je m'étonne et m'attriste de la disparition de la mention de l'âge plancher de 13 ans pour l'inscription sur un réseau social et, au contraire, de l'instauration d'une dérogation possible à la majorité numérique. Je rejoins ma collègue Sarah Tanzilli sur cette question : nous devons avoir ce débat, car l'objet de ce texte est de protéger les enfants. Nous avons discuté, comme le Sénat, je pense, de l'accès aux écrans, aux réseaux sociaux, à internet, et les études montrent que, avant un certain âge, il est délétère d'être devant un écran ou sur les réseaux sociaux. La disparition de cette mention de l'âge plancher de 13 ans doit donc faire l'objet d'un débat.

Mme Elsa Schalck, sénatrice. – Je salue, au nom du groupe Les Républicains, la qualité du texte et du travail accompli. Nous partageons les objectifs de la proposition de loi - l'instauration d'une majorité numérique, la lutte contre la haine en ligne – et nous voyons à quel point le numérique a envahi notre quotidien, combien il faut réguler l'accès des mineurs aux réseaux sociaux. Nous constatons chaque jour l'ampleur du défi à relever. Le Parlement est saisi de plusieurs textes sur ce sujet ; je pense par exemple au texte récent relatif au droit à l'image.

Nous devons articuler le droit autour de la prévention, de la protection et de la pédagogie. Je salue la possibilité donnée à un seul titulaire de l'autorité parentale d'autoriser l'inscription de son enfant sur un réseau social. La jurisprudence abondante en la matière engendre des contentieux entre parents séparés et l'autorisation donnée par un seul titulaire de l'autorité parentale me semble correspondre à la réalité, s'agissant d'un acte usuel. Cela constitue tout de même un premier garde-fou.

Pour répondre aux prises de parole précédentes, je crois pour ma part à l'importance de l'autorité parentale, à la place des parents comme premiers acteurs de l'éducation. Il faut donc les responsabiliser. Je comprends les difficultés posées par les réseaux sociaux et l'objectif des mesures évoquées, mais c'est aux parents de sensibiliser et de protéger en premier lieu les enfants. Nous souhaitons mettre l'autorité parentale au centre. Je salue donc ce texte, complet et équilibré.

Mme Toine Bourrat, sénatrice. – L'introduction d'une disposition relative aux réseaux sociaux labellisés « Fréquenté par les moins de 13 ans » me semble représenter un danger, malgré la bonne intention qui en motive l'auteur. En effet, cette mesure, qui ajoute un degré supplémentaire de complexité, créerait d'autres problèmes. Indépendamment du fait que l'on ne connaît pas les critères retenus pour l'octroyer, nous ne savons pas quelle autorité l'accorderait ; surtout, sous couvert d'un renforcement apparent du droit, cela dévoierait la notion de majorité numérique fixée à 15 ans. Si un tel label était accordé pour certaines plateformes accessibles aux moins de 15 ans, cela constituerait un dangereux précédent permettant à un acteur du numérique de contourner la loi. La majorité numérique, comme la majorité civique, ne doit pas varier selon des critères changeants. La règle doit être de portée générale. Ce texte pose déjà suffisamment de problèmes d'application ; il me paraît donc sage

d'en rester à la rédaction initiale de la proposition de loi en la matière. Par conséquent, j'appelle à ne pas réintroduire cette disposition.

EXAMEN DES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er} bis

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure pour le Sénat. – Laurent Marcangeli et moi-même ne proposons, sur cet article comme sur les suivants, que des modifications rédactionnelles.

La proposition commune de rédaction n° 1 des rapporteurs est adoptée.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 2

La proposition commune de rédaction n° 2 des rapporteurs est adoptée, de même que les propositions communes de rédaction n°s 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 des rapporteurs.

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5 (supprimé)

L'article 5 est supprimé.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.

Mme Isabelle Rauch, députée, vice-présidente. – Je me réjouis de ce succès. Contrairement à ce qu'affirment d'aucuns, le Parlement fonctionne et est en mesure d'adopter un texte, certes court, mais crucial, et en seulement quelques mois !

La réunion est close à 15 h 05.

COMMISSION SPÉCIALE VISANT À SÉCURISER ET RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE

Jeudi 15 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 45.

Audition des sociétés d'informatique en nuage européennes

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre table ronde de ce jour est consacrée à un sujet essentiel dont nous avons déjà beaucoup parlé, celui de « l'informatique en nuage », ou « cloud ». Nous accueillons aujourd'hui Mme Séverine Denys, directrice des relations institutionnelles de Docaposte, et Alain Issarni, directeur général de Numspot ; MM. Damien Lucas, directeur général de Scaleway, et Lucas Buthion, responsable des affaires publiques du groupe Iliad-Free ; MM. Thibault de Tersant, directeur général adjoint d'Outscale, secrétaire général de Dassault Systèmes, et Grégory Abate de la société Outscale, filiale du groupe Dassault Systèmes ; Mmes Solange Viegas Dos Reis, directrice juridique et membre du Comité exécutif d'OVHcloud, et Blandine Eggrickx, responsable des affaires publiques, et M. Jean-Paul Smets, vice-président d'Euclidia, une alliance qui réunit des acteurs prêts à fournir sous licence des technologies cloud à des gouvernements qui veulent dépendre le moins possible d'acteurs étrangers.

Les sociétés représentées ici incarnent l'avenir du stockage et du traitement des données au niveau européen. Notre continent doit en effet se prémunir le plus possible de la dépendance aux technologies étrangères et de la soumission à l'extra-territorialité, notamment américaine. Cet impératif de souveraineté, grandement défendu par la commission des affaires économiques dans son rapport de l'an dernier, est incarné par le titre III du projet de loi, qui va des articles 7 à 14. Il est en effet consacré au « renforcement de la confiance et de la concurrence dans l'économie de la donnée ». Je veux rappeler quelques données à ce propos : selon l'étude d'impact du projet de loi, au niveau mondial, le « cloud » représenterait 384 milliards d'euros en 2022, et 65 milliards en Europe. Il pourrait être multiplié par 10 d'ici 2030.

À ce propos, nous sommes confrontés à un double problème : d'une part, les entreprises françaises sont en retard dans l'utilisation de l'informatique en nuage, ce qui nuit à leur compétitivité ; d'autre part, là encore, le marché est très concentré et dominé par Amazon Web Services, Microsoft Azure et Google Cloud, avec une part de marché cumulée de 71 %.

Au-delà de considérations économiques déjà essentielles, le stockage et le traitement des données posent ainsi la question de notre capacité à assurer notre souveraineté. C'est à cela que cherchent à répondre les dispositions du projet de loi, en régulant des pratiques commerciales déloyales qui altèrent la liberté de choix des entreprises ou limitent la portabilité et l'interopérabilité des services, notamment la faculté à changer de fournisseur.

Mme Séverine Denys, directrice des relations institutionnelles de Docaposte. – Vous examinez un texte que nous attendions non seulement sur le sujet du cloud mais également sur ses dispositions visant à protéger les enfants, les citoyens, les consommateurs, les entreprises et les collectivités dans les espaces numériques. En tant que filiale du groupe La Poste et partie prenante d'un grand pôle financier public, Docaposte soutient cette initiative

qui complète les textes européens sur le numérique, clarifie la situation et propose un cadre cohérent. Au niveau national, ce texte s'inscrit dans une démarche de l'État visant à soutenir l'autonomie industrielle de la France et Docaposte a une position clairement assumée de leadership de la confiance ainsi que de la souveraineté numérique dans les activités comme la banque, la finance, l'assurance, le secteur public et la santé, ce qui nécessite autonomie et régulation. Le texte répond à ces attentes en proposant des dispositions visant à garantir un cadre concurrentiel loyal et un soutien aux acteurs français ou européens dont la part de marché dans le cloud n'est pas à la hauteur de nos ambitions.

Une feuille de route a été structurée, pour chacun des secteurs que j'ai mentionnés, sur le développement des services de Docaposte en matière de données et d'intelligence artificielle. La souveraineté des données concernant les consommateurs, les citoyens ou les entreprises mérite une attention particulière. En effet, lorsqu'elles sont réunies, ces données - de faible intérêt si on les considère isolément - peuvent prendre une grande importance. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé avec d'autres secteurs et que nous avons annoncé la création de Numspot qui est l'entité spécifiquement dédiée à l'informatique en nuage et que je laisse son directeur général vous présenter.

M. Alain Issarni, directeur général de Numspot. – Numspot est une entreprise toute récente créée en février dernier, avec un actionnariat comprenant la Banque des Territoires, Docaposte, Dassault Systèmes et Bouygues Telecom. Ces acteurs se sont associés pour remédier à l'insuffisance quantitative et qualitative de l'offre dans le domaine de l'informatique en nuage. En particulier, il leur est apparu nécessaire de renforcer la sécurité technique et juridique des données surtout vis-à-vis des lois extraterritoriales. Sans entrer dans les détails techniques, les offres existantes sont un peu trop basiques et ne correspondent pas tout à fait aux standards attendus par les entreprises qui souhaitent utiliser le cloud.

L'objectif de Numspot est d'adosser à l'offre existante d'Outscale – c'est-à-dire la marque cloud de Dassault Systèmes - des couches supplémentaires de prestations dites managées qui permettront aux utilisateurs et aux clients de bénéficier de services cloud plus avancés. Notre but est de répondre aux exigences de confiance, de sécurité et de souveraineté en proposant de nouvelles offres conformes au référentiel SecNumCloud pour enrichir l'existant.

M. Damien Lucas, directeur général de Scaleway. – Scaleway, filiale du groupe Iliad, existe depuis plus de 20 ans et je souligne qu'elle dispose de l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage sans être soumise à un lien de dépendance unique, ce qui est une singularité en Europe. Tout d'abord, aucune dépendance ne s'exerce sur Scaleway dans l'ensemble de sa chaîne de valeur de l'informatique en nuage : elle est en effet rattachée à un groupe de télécommunications propriétaire de ses réseaux et qui a privilégié des partenariats industriels ou technologiques avec des équipementiers européens. De plus, Scaleway est à la fois propriétaire de ses quatre datacenters en région parisienne et du hardware qu'elle utilise. Notre entreprise maîtrise également la couche logicielle qui est entièrement développée en interne. Je souligne l'importance de cette architecture d'ensemble puisque pour fournir les services du cloud, il faut disposer de l'immobilier, des ressources en serveurs ainsi que de la maîtrise de la couche logicielle qui occupe une part de plus en plus importante dans ce secteur.

Scaleway développe donc un écosystème de cloud que nous qualifions techniquement de « public », basé sur les standards du marché et sur des éléments *open source*. Nous plaçons ainsi la liberté de choix et la réversibilité au cœur de nos valeurs.

Aujourd'hui, Scaleway compte environ 600 collaborateurs : nous avons recruté massivement ces dernières années et doublé de taille en trois ans grâce à des investissements considérables, rendus possibles grâce au soutien du groupe Iliad, et principalement consacrés au développement d'une couche logicielle performante.

Sans revenir sur les chiffres représentatifs du marché du cloud que vous avez très clairement présentés, je fais observer que le segment du cloud public est celui qui connaît la plus forte croissance : cet écosystème n'a jamais été aussi dynamique et mature sur le plan technologique. Cependant, comme vous le soulignez, nous perdons du terrain en Europe face aux trois principaux acteurs qui renforcent de plus en plus leur position. Cette amplification des dynamiques oligopolistiques sur le marché de l'informatique en nuage s'explique en grande partie par l'existence d'un certain nombre de barrières à l'entrée qui entravent les acteurs alternatifs. J'attire tout particulièrement l'attention sur les pratiques commerciales qui verrouillent fortement les clients et limitent leur résilience numérique en les rendant dépendants de leur fournisseur de cloud.

Le législateur national et européen a donc un rôle clé à jouer pour rétablir des conditions de concurrence équilibrée, étant donné le pouvoir de marché dont jouissent ces acteurs dominants. J'insiste sur l'importance d'agir à l'échelle européenne pour réguler ce marché : cela est nécessaire pour atteindre une masse critique et garantir une harmonisation entre les États membres afin de limiter toute possibilité de dumping. Le fait que la France prenne le leadership en légiférant la première de manière ambitieuse est un signal intéressant adressé à l'extérieur de nos frontières. Nous saluons donc les objectifs fixés par le projet de loi, que ce soit en matière d'encadrement ou d'octroi des services informatiques en nuage, d'interdiction des frais de transfert et de simplification de l'interopérabilité. Nous soutenons véritablement l'ambition mise en avant par le Gouvernement et espérons que ce volontarisme se diffusera à l'échelle européenne, voire au-delà.

Les occasions de légiférer sur le cloud sont rares ; c'est pourquoi nous accordons une grande importance à l'élaboration de ce texte. Nous souhaitons nous assurer, à vos côtés, que les dispositions sont pensées et rédigées de manière à atteindre les objectifs recherchés, tout en étant proportionnées aux capacités des PME ou des ETI, et sans pour autant limiter la capacité d'innovation de notre écosystème ni ralentir son expansion vers de nouveaux marchés. En effet, au-delà des enjeux de régulation, notre positionnement sur les marchés du cloud en Europe à l'horizon 2030 dépendra de notre agilité ainsi que de notre capacité à investir pour proposer des services de pointe et anticiper de nouveaux besoins.

M. Lucas Buthion, responsable des affaires publiques du groupe Iliad-Free. – Mon collègue ayant exprimé nos principales idées, je me concentrerai sur les réponses à vos questions dans la suite du débat.

M. Thibault de Tersant, directeur général adjoint de Dassault Systèmes. – Dassault Systèmes est le deuxième éditeur de logiciels en Europe et occupe la place de leader mondial dans son domaine, qui consiste à aider à concevoir et à fabriquer des produits ou substances dans à peu près tous les domaines de l'économie. Par exemple, les objets affichés dans la salle où nous nous réunissons ont été conçus, à un moment ou à un autre de leur processus de fabrication, avec des logiciels de Dassault Systèmes. L'automobile, l'aéronautique, les équipements industriels, la high-tech font partie des domaines très importants pour Dassault Systèmes, mais j'ajoute que les sciences de la vie sont devenues le deuxième secteur le plus important pour nous. Cela signifie que, depuis très longtemps, notre entreprise a l'habitude de gérer un haut niveau de confidentialité pour les données – de

conception et de propriété intellectuelle – très sensibles de ses clients. Une des meilleures manières d’assurer cette confidentialité est de développer de l’informatique en nuage : cela permet de faire tourner les logiciels dans des environnements extrêmement sécurisés et de s’assurer que toutes les mises à jour sont effectuées par l’informatique en nuage tout en préservant l’intégrité des données. Voici déjà dix ans que Dassault Systèmes a investi pour développer sa filiale Outscale et permettre ainsi à ses clients d’utiliser tous leurs logiciels Dassault Systèmes dans les infrastructures en nuage d’Outscale. Cela nous a également permis de leur offrir de la souveraineté : nous garantissons à nos clients dont les données sont extrêmement sensibles que celles-ci resteront sur le territoire français quand elles sont hébergées chez Outscale. Je souligne également qu’Outscale a été la première société ayant obtenu la norme SecNumCloud de la part de l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI), qui apporte donc une garantie de grande sécurité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pouvez-vous préciser en quelques mots, pour ceux qui nous écoutent et l’ensemble de nos collègues, ce qu’est la labellisation SecNumCloud ?

M. Thibault de Tersant. – Le label SecNumCloud, est le plus élevé en matière de sécurité informatique. Pour l’obtenir, le processus est extrêmement exigeant : on vérifie qu’aucun accès aux données de cette informatique en nuage n’est possible dans l’état actuel de l’art. L’audit effectué par l’ANSSI s’étend sur une durée d’environ 18 mois : ces conditions strictes permettent de valider un haut niveau de cybersécurité.

J’ajoute que notre sensibilité à la souveraineté des données et à la cybersécurité nous a conduits à participer à la création de NumSpot qui vise à permettre aux administrations, collectivités territoriales, hôpitaux et pharmacies, de préserver la sécurité et la souveraineté des données sensibles de santé, d’identité, ou de fiscalité en les logeant dans le cloud de NumSpot où elles seront préservées.

J’en termine avec quelques informations quantitatives : Dassault Systèmes rassemble 24 000 collaborateurs dans le monde, ses principaux centres de recherche et de développement sont localisés en France et nous réalisons un chiffre d’affaires d’environ 6 milliards d’euros.

Mme Solange Viegas Dos Reis, directrice juridique et membre du Comité exécutif d’OVHcloud. – Nous estimons que les dispositions de ce projet de loi sont absolument nécessaires pour rétablir une équité concurrentielle sur le marché du cloud. Je rappelle qu’OVH Cloud a été créée il y a 20 ans dans le Nord de la France et que cet acteur d’origine française est devenu depuis quelques années le leader européen du cloud, au sens où nous sommes le premier fournisseur de cloud basé en Europe. Nous sommes également un acteur international avec 34 datacenters répartis sur quatre continents. Notre chiffre d’affaires s’est élevé à près de 800 millions d’euros l’année dernière et nous comptons près de 3 000 collaborateurs sur ces quatre continents. Nous sommes donc un acteur d’une certaine envergure avec un modèle intégré assez unique sur le marché. En effet, nous construisons nos propres serveurs dans nos usines d’assemblage en France et au Canada, nous exploitons nos propres datacenters et nous fournissons des services de cloud de différents types : du cloud public, avec des hébergements mutualisés, et du cloud privé, avec un hébergement plus dédié. Nous sommes également présents sur deux des trois couches du cloud que sont d’abord l’infrastructure (IaaS pour Infrastructure en tant que Service), ensuite la plateforme (PaaS Plateforme en tant que Service) et enfin le logiciel (SaaS Software ou Logiciel en tant que Service). Présente sur les deux premières couches, OVH Cloud n’est pas un éditeur de

logiciels et nous ne mélangeons donc pas les intérêts entre fournisseurs de services de cloud et fournisseurs de services de logiciel.

Le marché du cloud est aujourd'hui stratégique et a un immense potentiel de croissance. En effet, toutes les entreprises, des PME aux grands groupes, ont besoin de systèmes d'information qui migrent de plus en plus vers le Cloud. Cependant, ce marché souffre de problèmes de concurrence et nous rejoignons les propos du représentant de Scaleway : les acteurs dominants verrouillent le marché avec des pratiques mortifères pour la concurrence, en particulier pour les acteurs plus petits, y compris les acteurs européens comme nous. Cela a des impacts toxiques, non seulement pour les utilisateurs qui – enfermés dans des contrats longs dont ils perdent le contrôle – sont privés de liberté de choix, mais aussi pour notre industrie et la protection de notre souveraineté nationale et européenne. Ces pratiques de verrouillage, d'abus de positions de marché et d'absence de transparence peuvent perdurer tant qu'il nous manquera un cadre réglementaire adapté et il faut remédier à la carence actuelle dans ce domaine, comme en témoignent les chiffres éloquentes qui ont été rappelés en préambule.

Face à cette situation, plusieurs initiatives ont émergé au niveau européen avec le règlement DMA (pour Digital Markets Act) ou celui sur les données intitulé Data Act. De plus, des autorités régulatrices du monde entier en charge de la concurrence, en France, aux Pays-Bas, en Angleterre, au Japon, en Corée et aux États-Unis, ont déclenché des études sur le cloud liées aux positions dominantes qui s'y manifestent. C'est pourquoi OVH Cloud soutient pleinement ce projet de loi dont nous estimons qu'il sera positif pour l'écosystème européen et répondra à l'urgence de la situation. Enfin, ce texte vise à anticiper certaines dispositions du Data Act et prolonge ce dernier. OVH Cloud souligne tout particulièrement l'intérêt des dispositions favorisant la fin des frais de transfert de données, la fin du verrouillage des clients et les efforts en matière d'interopérabilité.

Notre ambition étant d'aborder toutes les difficultés actuelles, nous estimons qu'un certain nombre de compléments pourraient être apportés à ce texte. Il s'agirait, en particulier, de mettre un terme à certaines pratiques de ventes liées ou d'auto-préférence, ainsi que de protéger les données en imposant la transparence aux différents acteurs du cloud, ces derniers devant être en mesure de préciser où sont les données, quelle est leur utilisation et qui peut y accéder.

M. Jean-Paul Smets, vice-président d'Euclidia. – Euclidia que je co-préside est une alliance européenne d'industriels du cloud et j'ai par ailleurs deux entreprises à titre personnel.

Je souhaite au préalable vous permettre de mieux cerner la notion d'industriel du Cloud. Dans le secteur des télécommunications, on distingue, d'une part, les équipementiers – qui comme Ericsson fabriquent des stations de base – et, d'autre part, les opérateurs, comme Orange, qui exploitent des réseaux de télécommunication avec des équipements de diverses marques. Par une distinction similaire, je précise qu'Euclidia regroupe les équipementiers du cloud, mais pas les opérateurs du cloud qui utilisent les technologies que nous fabriquons. Je signale cependant que certains opérateurs du cloud fabriquent également leurs propres technologies, tout comme Free a fabriqué sa Freebox à une certaine époque. On retrouve des cas similaires en Turquie ou au Vietnam : quelques opérateurs de télécoms dans le monde sont également leur propre équipementier. En revanche, Euclidia rassemble des équipementiers du cloud mais pas d'opérateurs du cloud : nous n'avons donc pas d'observations particulières à formuler sur un

assez grand nombre de dispositions du projet de loi qui ne concernent que les opérateurs et non les équipementiers.

L'alliance Euclidia compte 30 membres dans sept pays européens, avec cinq associations partenaires. Euclidia a recensé 120 fournisseurs européens de technologie cloud, qui proposent 308 technologies et ont réalisé 1 200 succès à l'export. Je souligne que 15 % des exportations réalisées par nos fournisseurs européens référencés ont été réalisées vers les GAFAM et pratiquement aucune chez les opérateurs européens de cloud. Ces informations figurent dans une étude que détient depuis six mois la direction générale des entreprises (DGE) et qu'elle publiera peut-être un jour. La moitié des technologies utilisées par un opérateur comme Amazon Web Services provient d'Europe. Contrairement à certaines affirmations totalement infondées, les technologies les plus avancées dans le Cloud, le « Edge computing » (informatique de périphérie) ou la 5G virtualisée, sont souvent européennes. Par exemple, au salon du Bourget, vous verrez du « Edge Cloud » volant pour des systèmes de combat des avions du futur 100 % européens.

Il y a un an et demi, les membres d'Euclidia ont fait dix offres aux gouvernements européens. L'idée consistait à proposer à chaque Gouvernement de disposer de son propre cloud en quelques mois, pour la somme symbolique d'un million d'euros. L'offre comprend toutes les technologies et l'assistance pour la mise en œuvre initiale. Si les 27 membres de l'Union européenne avaient acheté ces dix offres, il leur en aurait coûté 270 millions d'euros soit 40 fois moins que les budgets alloués aujourd'hui par l'Union européenne ou les États membres pour essayer de redévelopper ce qui existe déjà. Euclidia s'efforce ainsi de démontrer que tout existe déjà sur le plan technologique mais qu'il faut plutôt se tourner vers certaines entreprises de petite taille que vers les grands groupes traditionnels pour bénéficier de notre avance technologique, par exemple sur le Edge industriel ou la 5G virtualisée.

Nous regrettons que le projet de loi n'aborde les technologies numériques que sous l'angle de la sécurité du consommateur et qu'il ne propose rien de concret pour privilégier l'adoption des nombreuses technologies européennes et dynamiser notre écosystème industriel du cloud.

De plus, il comporte même plusieurs aspects qui favorisent les technologies américaines du cloud au détriment des technologies européennes. Cela suscite l'inquiétude de certains de nos membres.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Peut-être pourriez-vous formuler dès à présent vos suggestions pour accompagner le développement de votre secteur ?

M. Jean-Paul Smets. – Par exemple, une mesure très simple est de considérer que le logiciel relève du droit d'auteur. En effet, un développeur – pour peu qu'on connaisse la réalité de ce métier – est un artiste au même titre qu'un musicien ou un cinéaste : il écrit du logiciel comme on écrit un roman. Il n'y a donc aucun obstacle pour appliquer l'exception culturelle au logiciel. Nul besoin de passer par la loi ni une directive : du jour au lendemain, un État peut, par exemple, exiger un ratio minimum de contenu logiciel créé en Europe sans en demander l'autorisation à l'Union européenne. On pourrait également s'inspirer du Small Business Act, envisager un Buy European Act ou créer des « crédits blancs » - comme dans le domaine des émissions de CO₂ - avec des échanges de titres représentant un quota de contenu logiciel européen dans telle ou telle activité. Inévitablement, certains s'opposeront à cette idée en indiquant qu'il s'agit de protectionnisme mais je fais observer que c'est, au final, ce qui se pratique aujourd'hui en matière de CO₂ et il n'est pas choquant de protéger de la même façon

notre culture. Une dizaine de méthodes et de propositions envisageables ont d'ores et déjà été formulées par écrit et il revient à nos élus de choisir la voie qui leur semble la plus raisonnable, éclairée par les propositions des acteurs qui font le cloud.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Merci pour vos propos introductifs riches en informations dont il ressort que le secteur français ou européen du cloud est en difficulté et nous allons essayer d'y apporter remède.

Estimez-vous que le retard pris par les entreprises françaises par rapport aux entités américaines est rattrapable et, si oui, comment peut-il l'être grâce à ce projet de loi : sur quel vecteur ou point particulier pensez-vous utile de focaliser notre attention ?

L'article 7 du projet de loi porte sur l'offre de crédits cloud, c'est-à-dire une sorte d'accompagnement offert de façon attractive à certaines entreprises pour les engager dans un service cloud. De telles offres de crédits cloud sont aujourd'hui proposées par vos entreprises respectives. Inversement, avez-vous recours à des crédits cloud proposés par des opérateurs étrangers, en particulier par les GAFAM ? Êtes-vous favorable à un encadrement de ces crédits ? Quelle durée maximale de validité de ces offres promotionnelles recommandez-vous ? Le Gouvernement nous a indiqué qu'il envisageait un plafond de trois à six mois : ce délai vous paraît-il judicieux et opérationnel ?

S'agissant des frais de transfert sortants qui sont facturés par vos entreprises respectives : quels sont, inversement, les frais qui vous ont déjà été facturés à l'occasion d'un éventuel changement de logiciel, de plateforme ou d'infrastructure de cloud ? Êtes-vous favorable à une suppression de ces frais de transfert sortants comme l'envisage le projet de loi ?

Certains d'entre vous ont évoqué la question de la séparation éditeur-plateforme. Avez-vous une position consensuelle sur ce sujet et, le cas échéant, comment identifier de façon précise ce partage entre fournisseurs de services de cloud et fournisseurs de services de logiciel ?

Pouvez-vous également nous éclairer sur la signification concrète, pour les clients du cloud, de trois mécanismes : l'interopérabilité prévue par l'article 8, la portabilité des actifs numériques et enfin la mise à disposition d'une interface de programmation d'applications ?

Enfin, que pensez-vous du rôle de l'Arcep (Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse) dans la régulation du marché du cloud ? Estimez-vous que l'Arcep dispose des moyens humains et techniques suffisants pour lui permettre d'assumer le rôle de gendarme du Cloud ?

M. Thibault de Tersant. – Les crédits cloud se définissent à ma connaissance comme la mise à disposition gratuite de services d'informatique en nuage par des acteurs américains dits « hyperscalers ». Le premier réflexe, qui se manifeste d'ailleurs dans le présent projet de loi, est de les encadrer très strictement. En effet, les crédits cloud permettent d'attirer une clientèle de startups qui n'ont pas les moyens de payer l'informatique en nuage et qui, par la suite, ne vont pas changer de fournisseur de cloud. Je pense néanmoins qu'il faut tenir compte de la nécessité d'offrir une période gratuite de test à des clients, en particulier quand on souhaite les convaincre de changer d'informatique en nuage en migrant d'un acteur américain ou chinois à un acteur français. Nous ne voyons pas d'objections particulière à un encadrement de cette pratique mais il faut conserver la possibilité d'un essai gratuit et long

sans quoi on va avoir un effet opposé à celui qu'on souhaite en supprimant le moyen de faire migrer des clients dans du cloud français.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – **Pouvez-vous préciser la durée qui vous paraît appropriée à cet essai gratuit ?**

M. Thibault de Tersant. – Une année est généralement nécessaire pour faire le tour d'un projet de migration assez important.

S'agissant de frais de transfert sortants, je précise d'abord qu'Outscale n'en facture pas au client qui souhaite reprendre ses données. En revanche, des prestations permettant de migrer les données vers un autre environnement sont parfois nécessaires et ont un coût pour le fournisseur de cloud. Il faut donc bien distinguer les frais arbitraires de ceux qui correspondent à un véritable service rendu, avec des personnes et de la puissance informatique. La formulation juridique de « frais directs et indirects » prête à confusion car les frais indirects peuvent s'appliquer au recours à un prestataire extérieur pour faciliter la migration des données : si tel est bien le cas, alors on tarifiera toutes les possibilités de transfert vers les opérateurs de cloud français. Il faut donc préserver la possibilité de rémunérer un service rendu. En revanche, ce qui s'apparente à une « taxe » ou un « péage » de sortie est néfaste et nous sommes très favorables à sa suppression le plus vite possible.

Ensuite, vous avez évoqué la portabilité des actifs numériques. Je souligne que la notion d'actifs numériques est définie de façon confuse dans le projet de loi. Il s'agit en outre d'une notion dangereuse car elle recoupe un ensemble plus vaste que les simples données du client : les métadonnées, par exemple, font partie des actifs numériques. Faute de définition précise des éléments portables, on s'expose à un fort risque de non-conformité à la propriété intellectuelle. C'est un des domaines où les institutions européennes ont décidé d'intervenir en employant le terme de « données exportables » : je pense que le présent projet de loi devrait utiliser cette formulation car les données exportables visent précisément les données du client. L'objectif essentiel de la partie du texte consacrée à l'informatique en nuage est de permettre aux clients de récupérer leurs données qui sont incluses dans leur patrimoine. Ce n'est pas toujours facile aujourd'hui et c'est précisément ce qu'il faut permettre.

Il faut cependant prendre garde aux pressions qui sont exercées par divers acteurs pour aller beaucoup plus loin vers une interopérabilité et une portabilité d'actifs numériques plus vastes que les données du client et qui exposent la propriété intellectuelle. L'autre danger, dans une démarche un peu plus raffinée, serait de rendre au final le texte inopérant parce que son périmètre serait trop large. En effet, l'interopérabilité au niveau des logiciels est extraordinairement complexe et il en va de même quand le projet de loi parle d'API (Application Programming Interface ou interface de programmation d'application) ouverte. Nous sommes aujourd'hui dans l'économie de la donnée et pas dans l'économie des API. Je pense donc qu'il faut recentrer le projet de loi sur les données ainsi que les possibilités offertes aux clients de les transférer. S'aventurer dans le domaine des API créerait des obligations qui ne sont pas raisonnables pour les éditeurs de logiciels. J'appelle à une extrême prudence car un certain nombre de pays sont très favorables à cette récupération de propriété intellectuelle sous forme d'API. De la même manière, il faut se méfier du concept d'équivalence fonctionnelle qui ne signifie pas grand-chose et peut s'étendre à des logiciels dans le cloud. En résumé, j'appelle à renoncer au concept d'actifs numériques pour en revenir à celui de données exportables qui, je l'espère, sera inscrit dans le Data Act européen.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – J’imagine que vous avez des propositions à nous faire sur le sujet.

M. Thibault de Tersant. – Nous pouvons effectivement vous fournir des propositions d’amendements très précises.

S’agissant de l’Arcep, j’indique que l’idée fondamentale est que si on veut permettre la portabilité des données, il faut que celles-ci répondent à certains standards pour les rendre réutilisables d’un service à l’autre. Au risque de paraître brutal, j’indique que ces standards ne sont pas français. L’élaboration de standards est longue et onéreuse : je pense donc qu’il est préférable de miser sur l’élaboration de standards européens en impliquant dans ce processus les industriels qui sont les consommateurs des données et en évitant une démarche trop intellectuelle. Les organismes ayant élaboré les standards pour l’échange de données de produit (STEP) auxquels j’ai participé réunissent les industriels concernés, par exemple dans le secteur automobile ou aéronautique, avec des éditeurs de logiciels du type d’Assystem. Nous avons une haute opinion de l’Arcep mais la mission d’élaborer les standards nécessaires à la portabilité des données est tout à fait au-dessus de ses moyens.

M. Jean-Paul Smets. – Pour des raisons très différentes de celles qui viennent d’être exposées, nous arrivons chez Euclidia à des conclusions similaires sur les questions fonctionnelles, d’actifs numériques et de normalisation.

Notre principale différence d’approche avec les propos précédents porte, par exemple, sur le fait que nous souhaitons que les API soient publiques car nous estimons qu’il n’y a pas de propriété intellectuelle sur ces interfaces logicielles.

Nos conclusions sont cependant les mêmes. Ainsi, le fait de confier à l’Arcep une mission qui s’apparente à une standardisation du cloud me paraîtrait personnellement, assez catastrophique car l’Arcep est spécialisée dans les télécommunications : son personnel a marqué, à une certaine époque, sa préférence pour le minitel plutôt que le web, et l’Arcep reste marquée par une forme de pensée parfois un peu rigide. Je connais à l’Arcep des gens qui comprennent parfaitement le secteur des télécommunications mais quasiment aucun qui ait un haut niveau de compréhension des logiciels.

Par ailleurs, l’idée de normalisation des systèmes dans le monde du logiciel me laisse interrogatif. En effet, je ne connais que trois normes – la norme japonaise TRON, W3C (World Wide Web Consortium) et POSIX (Portable Operating System Interface) – qui permettent de définir les mêmes règles pour tous les développeurs de logiciels du monde. Je vous mets au défi de m’en citer d’autres.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous entrons ici dans un débat extrêmement technique et je me permets de recentrer le débat sur son aspect législatif et sur les questions soulevées par notre rapporteur. Il nous importe avant tout que le texte de loi permette l’émergence d’un cloud souverain français et européen qui, aujourd’hui, est un peu en retrait en raison de l’hégémonie des GAFAM qui ont tendance à vampiriser ce marché en plein développement. Nous souhaitons savoir si le texte de loi vous satisfait en rééquilibrant le marché et en facilitant la migration des données vers les solutions respectueuses des valeurs européennes que vous offrez. Devrions-nous, par exemple, inscrire dans le texte la notion de données stratégiques et sensibles ? Nous souhaitons également participer à la mise au point des politiques industrielles d’accompagnement de votre secteur en nous concentrant sur des questions stratégiques.

M. Jean-Paul Smets. – Je faisais référence aux propos de M. Thibault de Tersant qui, à juste titre, a indiqué que la notion de données exportables pourrait faire l’objet d’une normalisation ; j’ai également fait observer que le contenu du projet de loi fait référence à quelque chose qui n’existe pas.

M. Lucas Buthion, responsable des affaires publiques du groupe Iliad. – Tout d’abord, nous soulignons l’importance de ce projet de loi qui marque une certaine inflexion. En s’efforçant de réguler certaines pratiques qualifiées par une intervenante de « mortifères », ce texte pourra participer à une forme de rééquilibrage des conditions de concurrence qui vont permettre à Scaleway comme au reste de l’écosystème français européen de montrer leur valeur de façon plus juste et équitable.

S’agissant des différentes questions soulevées par le rapporteur, je commencerai par m’associer aux interrogations, voire aux craintes suscitées par la définition des actifs numériques. Pour aller plus dans le détail des propositions concrètes, nous pouvons vous inviter, en faisant référence à la notion de donnée exportable, à examiner la dernière définition – plus cadrée, plus précise et plus concrète – qui figure dans le trilogue européen sur le Data Act.

Par ailleurs, à notre connaissance, la notion de portabilité en matière de cloud n’est pas définie dans le Data Act.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je précise que le Data Act n’est pas encore adopté et nous sommes donc dans une phase d’anticipation des dispositions qui pourraient figurer dans sa version définitive.

M. Lucas Buthion. – Tout à fait, mais, à l’échelle européenne, il faudra bien choisir la définition à laquelle on se réfère dans la phase ultérieure de normalisation. Il nous paraît donc pertinent d’essayer d’anticiper au niveau français cette évolution et de permettre à l’Arcep d’agir de façon proactive en prévision de la mise en œuvre future du Data Act.

Par ailleurs, il me semble qu’un consensus se dégage sur les frais de transfert. Notre groupe n’en facture pas non plus, hormis de façon très marginale, tandis qu’un certain nombre d’acteurs dominants peuvent avoir des marges sur ces frais de transfert de l’ordre de 800 % – selon nos estimations qu’il convient sans doute d’approfondir – par rapport à leur coût réel. L’encadrement ou l’interdiction de ces frais de transfert est donc, pour nous, une excellente chose pour lever un vrai verrouillage des clients. Ceci dit, nous estimons à notre tour nécessaire de mieux définir ces frais de transfert pour bien les distinguer des frais et éviter les contournements.

Je précise que le projet de Data Act prévoit une période de transition au niveau européen pour ces frais de transfert tandis que le présent projet de loi envisage une interdiction immédiate : cela ne nous ne poserait aucun problème, si ces frais ne sont pas justifiés par des impératifs techniques et permettrait de renforcer sans délai la liberté de choix des utilisateurs.

Enfin, s’agissant des offres de crédit cloud, je précise en toute transparence que ces pratiques ne sont pas l’apanage exclusif des hyperscalers américains. Scaleway, par exemple, propose des offres de crédit cloud à des écosystèmes de développeurs et de start-up mais pas du tout dans les mêmes proportions ou montants et à la même échelle que les acteurs

dominants, ce qui crée une dissymétrie. Je fais observer qu'en raison d'une certaine accoutumance à des prix négatifs, nous sommes contraints de proposer de telles offres.

La réflexion sur l'encadrement de ces pratiques est probablement justifiée mais je signale que la limitation des crédits cloud ne figure pas, comme vous le savez, dans le projet de Data Act européen. On risque donc d'aboutir à un encadrement spécifique à notre territoire assez facile à contourner par les filiales non françaises des acteurs dominants qui pourraient continuer à distribuer ces crédits à des entités françaises. La situation ainsi créée serait un peu paradoxale, voire inverse à l'effet recherché : l'encadrement de l'octroi de crédit cloud s'imposerait uniquement aux acteurs français situés sur le territoire national qui n'auraient pas les moyens de contourner cet encadrement. Il faut donc, à mon sens, être attentif aux effets de bord d'un tel dispositif pour ne pas détourner les clients potentiels de nos offres.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – J'entends parfaitement vos objections et, comme vous l'avez bien compris, nous comptons sur vous pour nous aider à bien définir les frais de transfert ainsi qu'à trouver le bon équilibre dans la rédaction du texte.

S'agissant des crédits cloud, il s'agit d'éviter l'effet pervers qui aboutirait à priver certaines startups d'un accompagnement utile à leur développement par des entités françaises. Là aussi, il faut trouver le bon équilibre, mais pour l'instant, je ne pense pas qu'il faille s'interdire d'être plus vertueux que le Data Act en s'efforçant d'éviter que certaines entreprises américaines préemptent le marché sans pénaliser les acteurs nationaux.

Mme Solange Viegas Dos Reis. – Tout d'abord, sur le crédit cloud, je partage la plupart des propos tenus par les intervenants. La difficulté est que le système des crédits cloud a une dimension vertueuse pour accompagner l'écosystème des startups ou des PME françaises et européennes qui ont besoin de migrer vers le cloud et hésitent à passer le cap. D'un autre côté, on constate que les crédits cloud sont détournés de leur finalité d'outils d'accompagnement pour tester le cloud : cela devient un produit d'appel pour attirer ces startups, même très précoces dans leur développement, et les verrouiller en tant que clients. Une interdiction totale des crédits cloud serait donc excessive.

Pour être à notre tour transparent, OVHcloud, met également en œuvre une politique de crédit cloud, mais de façon modérée. Il est impossible, pour les petits acteurs, de répliquer les propositions de crédit cloud d'un montant très élevé faites par les entreprises extrêmement puissantes. C'est ce décalage qui pose aujourd'hui un énorme problème et non pas le crédit cloud en soi.

L'approche que nous défendons est celle d'un encadrement précis des crédits cloud avec une limitation de leur montant et de leur durée à un niveau accessible à des acteurs. Par-dessus tout, ce mécanisme doit rester un véritable test, en permettant à une startup ou une entreprise quelconque bénéficiant d'un crédit cloud de sortir à tout moment de sa période d'essai sans pénalisation financière. Il s'agit de s'aligner sur les offres d'essai gratuit de grands quotidiens de presse qui n'engagent pas le souscripteur.

Nous estimons qu'une durée de gratuité comprise entre six mois et un an assortie d'un plafond annuel de 50 000 euros pourrait être envisageable dans un certain nombre de cas. Il est cependant difficile de fixer des paramètres précis adaptés à l'ensemble des acteurs.

Quoi qu'il en soit, la logique du crédit cloud est saine : il a été détourné en rendant le client captif et il faut aujourd'hui lui rendre sa fonction première de test.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Si je vous entends bien, vous êtes favorable à un cumul de limitations à la fois dans le temps et en montant, le Gouvernement ayant, pour sa part, envisagé de ne fixer qu'une durée maximale.

Mme Solange Viegas Dos Reis. – Je pense qu'à défaut de limitation du montant des crédits cloud, les distorsions de concurrence entre les acteurs vont perdurer mais je reconnais qu'il n'est pas facile de fixer une somme précise et il ne m'appartient pas de le faire.

Ensuite, sur les frais de transfert, je précise tout d'abord qu'OVHcloud n'applique pas de frais de sortie de contrat. Dans le sillage des précédents intervenants, j'estime nécessaire de bien distinguer les frais de transfert et les frais de migration. Je précise que la circulation des données entre différents serveurs pendant le contrat – en particulier quand le client dispose en même temps de plusieurs opérateurs de cloud – ne doit pas non plus donner lieu à facturation de frais de transfert. En revanche, lorsque tout ou partie du contrat s'arrête, c'est-à-dire lorsque le client décide de retirer une partie de ses services hébergés chez un prestataire de cloud – pour les transférer vers ses propres serveurs, chez un autre opérateur, ou même pour arrêter complètement – il s'expose alors à des frais de migration. Ces frais peuvent jouer un rôle de barrières à la sortie pour les clients : il est essentiel de rester extrêmement vigilants à leur égard et de vérifier qu'ils se limitent à répercuter le coût spécifiquement engagé pour la migration. Il peut légitimement s'agir de prestations de services – qui méritent salaire – pour accompagner le client dans sa migration mais d'éventuels « frais de bande passante » ou autres n'ont aucun sens, sans quoi on peut parler de « péage » pour reprendre la formule pertinente du rapporteur. Toute la difficulté, au plan juridique, est de bien définir les composantes des frais de transfert et de migration. OVHcloud facture des prestations humaines d'accompagnement à la migration mais nous n'appliquons pas de frais sur le reste et ne comprenons pas ce qui pourrait être facturé.

Sur les questions plus techniques d'interopérabilité et d'actifs numériques, nous estimons que le projet de loi va dans le bon sens. OVHcloud est confronté à cette difficulté : l'interopérabilité est une barrière à la migration entre fournisseurs de cloud, tout comme l'absence de portabilité des données. En revanche, une définition approximative de ces notions pourrait entraîner des effets pervers que M. de Tersant a évoqués. L'interopérabilité, se définit concrètement par la faculté pour des systèmes, applications, ou composants différents de pouvoir se connecter, partager, fonctionner ensemble et communiquer entre eux. Cette interopérabilité n'est pas naturelle et il faut parfois la forcer. Nous pensons que le texte doit fortement la stimuler car si on ne fixe pas *ex ante* des conditions nécessaires à une bonne interopérabilité, les acteurs dominants vont encore accroître leur pouvoir de marché. En effet, les trois acteurs qui représentent 71 % du marché en France et 72 % en Europe vont imposer leur propre format. On constate dès à présent que quand certains hyperscalers américains modifient leurs formats ou leurs services, tout le reste de l'industrie s'empresse de se mettre à niveau. L'entreprise dominante risque ainsi d'imposer son modèle à l'ensemble du marché et c'est précisément ce phénomène qui doit être anticipé par le projet de loi : celui-ci doit donc favoriser l'interopérabilité et la portabilité.

J'ai bien noté que les définitions retenues pourraient entraîner des effets de bord et il faut faire en sorte de les éviter. Je précise ici que la notion d'actifs numériques inclut les données exportables mais il faut également que les données soit transmises dans un format structuré, couramment utilisé et lisible – de la même façon qu'un déménageur doit vous livrer vos affaires sans se contenter de les déposer en vrac dans le salon. Le principe de portabilité doit donc inclure la possibilité pour le client de réutiliser ses données de façon rapidement opérationnelle.

M. Alain Issarni. – En réponse à la première interrogation du rapporteur sur le retard pris par les entreprises françaises ou européennes du cloud, j'indique que NumSpot n'existerait pas si nous pensions que ce décalage n'est pas rattrapable et le projet de loi va effectivement dans le bon sens pour nous faciliter la tâche.

Je souhaite mentionner des éléments de nature à renforcer les acteurs du cloud dont nous parlons. Vous avez évoqué, Madame la Présidente, la récente mise à jour de la « doctrine cloud au centre » destinée à accélérer la transformation numérique de l'État. Celle-ci va également dans le bon sens en précisant le contour exact des données à sensibilité particulière qui sont de nature à justifier le référentiel SecNumCloud. Cette doctrine s'adresse au secteur public et nous souhaitons que celui-ci puisse contribuer à faire émerger des petits acteurs du cloud à travers la commande publique.

Le troisième levier de nature à rééquilibrer l'offre de marché réside dans la sensibilisation de l'utilisateur final. Nous souhaitons que des efforts soient amplifiés dans ce domaine. Peut-être faudrait-il s'inspirer, dans le cloud, du cyberscore, qui est un système de notation des sites web, à l'image du Nutri-score : le cyberscore s'est installé dans le paysage numérique, quoique de façon assez timide puisqu'il ne concerne, pour 2024, que les très gros acteurs. En revanche, lorsqu'on se connecte aujourd'hui à un site localisé dans le cloud, il est extrêmement difficile de savoir où sont vos données, qui en est l'hébergeur et si elles sont ou pas soumises à un quelconque risque. Pour autant, je pense que l'éducation des utilisateurs est importante et peut influencer les fournisseurs de services sur l'utilisation des données. Il me paraît donc souhaitable d'encourager la création d'un équivalent du cyberscore ou du Nutri-score appliqué à la sécurité des données pour favoriser l'émergence d'acteurs plus vertueux en termes de sécurité et de confidentialité des données.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez mentionné la labellisation SecNumCloud mise en place par le Gouvernement. Je signale que certains acteurs, et en particulier les petites entreprises, ont fait valoir que le processus de labellisation, est, comme vous l'avez vous-même rappelé, très long – environ 18 mois – et coûte cher, avec des sommes voisines de 50 000 euros. Pouvez-vous confirmer ces données ?

M. Jean-Paul Smets. – Je précise à ce sujet qu'Euclidia rassemble deux catégories de membres. Certains, très minoritaires, ont subi une sorte de chantage en recevant des subventions d'État conditionnées à la labellisation SecNumCloud. Ils ont pu communiquer sur cette qualification et ne sont pas enclins à la critiquer. En revanche, pour la majorité de nos membres, SecNumCloud a pour effet de favoriser les technologies américaines du cloud. Aujourd'hui, les quatre offres d'hébergement labellisées SecNumCloud, fonctionnent – sans parler du système de vente qui les entoure – avec un cœur technologique américain, ce qui ne garantit pas leur immunité contre une prise de contrôle à distance par un État tiers, par exemple concernant les équipements Cisco ou, comme on peut le lire, dans les logiciels propriétaires d'origine américaine. SecNumCloud favorise en réalité l'absence d'offres basées sur des technologies européennes. Il favorise également les offres propriétaires par rapport aux logiciels libres, ce qui pourrait enfreindre la loi de 2016 sur la République numérique d'Axelle Lemaire, car quand on utilise un logiciel libre, la qualification SecNumCloud impose de procéder à de nombreuses vérifications. On peut même, sur la base de la dernière mise à jour de la circulaire SecNumCloud qui exige d'utiliser des équipements immunisés contre un accès à distance par un État tiers, considérer que la quasi-totalité des offres ne sont pas conformes car elles utilisent le plus souvent des processeurs Intel ou AMD, contenant un dispositif d'accès à distance contrôlable par les

États-Unis. Tout ceci illustre, selon la majorité de nos membres, l'aspect absurde de cette signalétique qui défavorise l'industrie européenne.

M. Thibault de Tersant. – Très franchement, nous avons besoin d'une norme exigeante pour garantir la sécurité des données et le contrôle de leur souveraineté. C'est le rôle de SecNumCloud et il y a aujourd'hui beaucoup de pression pour minorer le niveau d'exigence de cette norme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Qui exerce ces pressions ? Pouvez-vous citer des noms ?

M. Thibault de Tersant. – Un certain nombre de joint-ventures créés ou en voie de création avec des hyperscalers américains, comme par exemple Bleu auquel participe Microsoft et Cap Gemini, sont assez intéressés par un abaissement de la norme SecNumCloud. Notre entreprise a obtenu cette norme à juste titre extrêmement exigeante, de façon à garantir la sécurité des données et j'ajoute que les délais de vérification requis sont en train d'être réduits.

Par ailleurs, j'estime qu'on peut encadrer la durée des crédits cloud mais leur fixer un montant maximum nuira à notre capacité de migrer vers des environnements français des grands clients qui travaillent actuellement avec des fournisseurs américains ou chinois. Il en va de notre capacité à livrer bataille aux grands opérateurs.

Le dernier point que je souhaite signaler porte sur l'insécurité contractuelle : je signale qu'une disposition du Data Act prévoit que tout client peut interrompre son contrat cloud avec un délai de préavis de 60 jours, ce qui, en apparence apparait comme un gage de liberté. J'estime cependant qu'il serait inopportun d'introduire une disposition similaire dans le projet de loi en discussion car si on veut développer le cloud en France et obtenir des grands comptes, cela nécessite un engagement pluriannuel. Une sécurité contractuelle d'une durée approximative de trois ans est en effet le seul moyen de financer des investissements très importants. L'engagement pluriannuel d'un client s'accompagne d'ailleurs souvent d'un rabais important. Au final, cette disposition du Data Act est très pernicieuse et favorise en réalité nos grands concurrents américains.

M. Jean-Paul Smets. – J'ajoute qu'un certain nombre de projets de textes européens vont dans une direction similaire. Par exemple, le Cyber Resilience Act (CRA) fait planer un risque d'amende de 15 millions d'euros sur les créateurs de logiciel libre en cas d'erreurs commises par un utilisateur de ces logiciels qui ne leur a rien payé pour l'utiliser : cela donne envie d'arrêter de faire des logiciels libres. On trouve le même genre de disposition dans la directive Product Liability qui institue une responsabilité supplémentaire à la charge des développeurs de logiciels libres, notamment pour le cloud, et qui le partagent. Pour sa part, la directive sur l'intelligence artificielle impose de s'inscrire dans une base de données pour vérifier qu'ils respectent la démocratie et qu'ils ont mis en place un système de traçabilité de leur code dont la conformité à toutes les lois européennes doit être vérifiée ligne par ligne avant tout partage avec les autres développeurs de logiciels libres.

On constate donc une accumulation de textes qui renforcent la charge mise sur les personnes qui développent les technologies *open source*. Cela va encore plus loin puisque, dans le système des noms de domaine, en cas de plainte, le défendeur devra acquitter les frais de procédure même s'il est mis hors de cause, ce qui est dérogoire du cours normal de la

Justice. Ce genre de texte donne aux producteurs de technologie une envie furieuse d'aller s'établir ailleurs.

Mme Solange Viegas Dos Reis. – En ce qui concerne SecNumCloud, OVHcloud a obtenu cette certification et je tiens à préciser qu'il s'agit effectivement d'un long processus mais que le Gouvernement a mis en place un accompagnement adapté. À son tour, OVHcloud s'est engagée auprès des éditeurs de logiciels sur cet accompagnement pour les aider à comprendre l'écosystème de la certification. Au final, SecNumCloud procure un avantage concurrentiel aujourd'hui déterminant et incorpore des critères d'immunité aux lois extraterritoriales pour prévenir un certain nombre de risques. Quoi que fassent les hyperscalers américains, les acteurs européens dotés d'une certification de ce niveau auront un avantage concurrentiel qu'il est important de préserver.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous êtes plusieurs à participer au projet de plateforme de données de santé qui pourrait être une alternative à Microsoft, d'après ce que nous aurions pu comprendre. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet ?

Nous ne connaissons pas l'état d'avancement du projet d'offre alternative à Bleu et sommes très préoccupés à ce sujet sur lequel nous avons interpellé à plusieurs reprises les différents ministres en charge de la Santé et du Numérique, ainsi que la Première ministre. Celle-ci nous a promis qu'un appel d'offres serait lancé, ce qui n'avait pas été le cas en 2020. Par la suite, M. Bernard Charlès, Président de Dassault Systèmes, a interpellé le président de la République en indiquant que sa société n'avait pu candidater à un appel d'offres en bonne et due forme. Où en est ce projet ? Vous paraît-il stratégiquement pertinent et suffisamment accompagné par les administrations compétentes ?

M. Jean-Paul Smets. – M. Pedro Lucas, qui dirige une des grandes entités françaises de l'hébergement de santé et une de mes entreprises, et moi-même avons, il y a un ou deux ans, fait une offre au Health Data Hub portant sur un système complet hébergé avec toute la conformité HDS (Hébergeur de Données de Santé). Le Health Data Hub a donc, depuis le début, connaissance d'offres conformes et européennes et M. Achille Lerpinière, qui y travaillait, connaît depuis le premier jour les produits européens disponibles pour construire un système 100 % européen.

Toutefois, la récente circulaire de la Première ministre sur le cloud de confiance indique qu'une dérogation peut être accordée sans qu'elle ne puisse aller au-delà de 12 mois après la date à laquelle une offre de cloud acceptable sera disponible en France. Ce terme d'« acceptable », particulièrement vague, permet en fait de continuer d'avoir le Health Data Hub chez Microsoft *ad vitam aeternam* malgré l'existence d'une pléthore d'offres 100 % européennes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous contredisez l'idée selon laquelle nous n'aurions pas de solutions alternatives : elle avait été émise par la secrétaire d'État en charge du numérique, et on constate une forme d'autodénigrement permanent à l'égard de nos propres compétences numériques dans les sphères académique, politique et administrative. En tant que représentants de ce secteur, pouvez-vous au contraire affirmer qu'on peut progressivement récupérer une forme d'autonomie stratégique et de souveraineté en établissant des choix préférentiels, à commencer par nos données de santé. Peut-on construire progressivement cet écosystème ?

M. Thibault de Tersant. – Nous en sommes convaincus et c'est la raison pour laquelle nous avons réalisé le projet Numspot, qui a vocation à traiter les données de santé des Français : nous avons bien l'intention de faire valoir nos arguments dont je confirme la pertinence.

M. Alain Issarni. – Je confirme ces propos : Numspot a l'ambition de bâtir un cloud souverain et de confiance, avec des services évolués qui nous rapprochent de ce qui se pratique par ailleurs. Nous serons donc ravis de pouvoir participer à une compétition sur un appel d'offres pour le Health Data Hub.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes preneurs des propositions que vous n'auriez pas pu nous faire oralement compte tenu de nos contraintes de temps. C'est important, parce qu'au-delà du cadre juridique, nous restons attentifs à la stratégie industrielle qui va accompagner très concrètement et financièrement ces projets de cloud souverain.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 16 h 15.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

Audition des opérateurs du numérique

La séance est ouverte à 16 heures 30.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Sans plus attendre j'ouvre cette table ronde qui s'inscrit dans le cadre des travaux de notre commission spéciale, une commission transversale au Sénat qui rassemble l'ensemble de nos commissions. Elle a été mise en place afin d'étudier le projet de loi « Sécuriser et réguler l'espace numérique ». Le texte a déjà fait l'objet de travaux au sein de la commission des affaires européennes dans la mesure où il s'agit d'un texte d'application de règlements européens, dont le règlement sur les marchés numériques (RMN), le règlement sur les services numériques (RSN), le règlement sur la gouvernance des données (DGA) et le règlement sur les données (DA). Ce dernier, encore en cours de discussion, est pourtant quelque peu anticipé dans le projet de loi.

Je souhaite accueillir M. Arnaud David, directeur des affaires publiques européennes d'Amazon Web Services, M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques d'Amazon, M. Benoît Tabaka, secrétaire général de Google France, M. Frédéric Géraud, directeur des affaires publiques de Google Cloud France, M. Anton'Maria Battesti, directeur des affaires publiques de Meta France, et Mme Béatrice Oeuvarard, responsable des affaires publiques de Meta France.

Les entreprises que vous représentez sont très importantes. Qualifiées le plus souvent de *big tech*, elles reposent sur le modèle économique de « capitalisme de surveillance » tel que défini par Shoshana Zuboff, une professeure de Harvard. Ce modèle n'est pas sans poser problème aux Européens. D'un régime de non-redevabilité et de non-responsabilité établi par la directive sur le commerce électronique (LCEN), nous allons passer à un autre type de régime qui vise à réguler les grandes plateformes, tant sur le volet

des marchés numériques, qui concerne l'ensemble des acteurs économiques, que sur celui des services numériques, qui concerne plutôt les usagers.

La question des données est au centre de la problématique qui nous réunit et les textes apportent des solutions pour mieux protéger la vie privée, également au vu des intérêts stratégiques que cela représente pour l'Europe. Mais les textes visent aussi à rééquilibrer un système qui est très fortement anti-concurrentiel et verrouillé d'un point de vue juridique, financier et technique, et ce à votre bénéfice. Les textes, et notamment le RSN, sont également conçus pour répondre aux effets toxiques et finalement pervers du modèle économique des plateformes. Des faiblesses permettent des mésusages tels que la désinformation, la manipulation de l'information, la surexposition des contenus pédopornographiques, et les phénomènes de harcèlement et de haine en ligne. Sans régulation, tout cela est devenu une jungle. Il faut pouvoir travailler à retrouver de la confiance et de meilleurs usages dans le cadre d'un modèle qui est redoutablement addictif et, il faut aussi l'admettre, efficace.

Ce sont des constats que vous connaissez. Le Sénat est très attaché à ces questions et nos nombreux travaux l'ont montré. Nous souhaitons comprendre comment et dans quels délais vous appliquerez le RSN et le RMN, et dans quelle mesure vous pouvez, à travers les propositions qui sont faites, contribuer à une meilleure régulation de l'espace numérique.

Mme Béatrice Oeuvarard, responsable des affaires publiques de Meta France. – Je précise que Meta n'étant pas un service *cloud*, nous nous cantonnerons à la discussion sur les plateformes.

En premier lieu, nous nous interrogeons sur la pré-transposition en droit français de certains éléments qui sont encore en cours de discussion au niveau européen. Certains articles n'ont pas été notifiés à la Commission, notamment l'article 16 relatif au Pôle d'Expertise de la Régulation du Numérique (PEReN), alors qu'il fait référence aux articles 34 et 40 du RSN.

Nous souhaitons également réagir sur la partie relative au cyberharcèlement. Nous développons depuis de nombreuses années des outils pour diminuer les effets du harcèlement qui peut exister sur les plateformes. Pour les personnes condamnées, le projet de loi prévoit la possibilité pour le juge de prononcer la suspension pour six mois (et douze mois en cas de récidive) du compte d'accès au service en ligne, ce qui nous paraît intéressant. Le fournisseur de service est également tenu de mettre en œuvre des mesures permettant de procéder au blocage des autres comptes d'accès à son service éventuellement détenus par la personne condamnée et d'empêcher la création de nouveaux comptes. Or, comment identifier ces comptes ? Nous seront-ils notifiés et si oui, sous quelle forme ? Il s'agit de données sensibles dans la mesure où il y a inscription sur le casier judiciaire. Nous suggérons d'utiliser la Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements (PHAROS) et ses agents assermentés pour mettre en place un système intermédiaire de contraventions. Plus de 25 000 réquisitions sont émises tous les ans. Ce système intermédiaire permettrait d'éviter que tout passe par la voie judiciaire, où les délais de traitement sont plus longs, et ainsi de répondre aux attentes des utilisateurs.

M. Anton'Maria Battesti, directeur des affaires publiques de Meta France. – Je souhaite d'abord pointer un risque de fractionnement de la législation. Dans le projet de loi, les questions d'âge sont traitées dans la partie sur l'accès aux sites pornographiques. Or, en parallèle une proposition de loi portée par le député Laurent Marcangeli concernant la majorité

numérique a été déposée. Il serait peut-être utile d'essayer de réconcilier ces questions par le projet de loi. Au niveau européen, les questions d'âge sont traitées dans le DSA, mais la commission s'est également saisie de ces sujets *via* son code de conduite *Child Safety*.

La France pourrait être moteur sur ces sujets, mais l'adoption d'une loi nationale sans solution technique évidente interroge aujourd'hui les parties prenantes. Il conviendrait de se mettre tous autour de la table : opérateurs de télécom, fournisseurs de services d'exploitation, magasins d'applications, mais aussi bien sûr les plateformes, pour essayer de traiter ces points. Il me semble que le gouvernement y travaille et qu'il y a eu des propositions. Nous espérons que ce sujet très important pourra avancer dans le cadre de ce projet de loi.

M. Benoît Tabaka, secrétaire général de Google France. – Le projet de loi et l'adoption des deux textes européens viennent parachever le travail de refonte engagé depuis 20 ans et l'ordonnancement juridique en sera modifié. Nous avons suivi l'adoption des textes sur la lutte contre la désinformation et la lutte contre la haine. Pour la première fois, nous avons avec l'ARCOM un interlocuteur et un régulateur avec qui échanger, ce qui nous a paru intéressant. Nous espérons que ce travail avec l'ARCOM pourra se poursuivre après l'entrée en vigueur du RSN.

Sur le projet de loi en tant que tel et l'application du RSN et du RMN, notre analyse est toujours en cours. Le seul élément identifié à ce jour concerne les dates d'entrée en vigueur. Le nouveau cadre juridique français entrerait en vigueur après le nouveau cadre européen. Pour les grandes plateformes, il y aurait un moment où les deux cadres juridiques européens et français se superposeraient.

Sur le volet *cloud*, je laisse Frédéric Géraud vous apporter des éléments.

Comme évoqué lors des deux dernières auditions, nous travaillons spécifiquement sur la question de la lutte contre les arnaques et cherchons à encore améliorer ce dispositif qui nous semble intéressant. Le texte comporte de nombreuses briques : filtre anti-arnaques, protection de l'enfance. Les premiers dispositifs concernant la vérification d'âge et le contrôle par l'ARCOM pourraient sans doute être améliorés en termes d'efficacité.

Concernant le filtre anti-arnaques, il serait utile de créer un canal de communication unique plutôt que d'avoir de multiples autorités qui viennent signaler tel ou tel site comme étant potentiellement une arnaque. Le système de sanctions pourrait être aligné sur le système de sanctions du RSN, avec la reprise du concept de « défaillance systémique ». Aujourd'hui les opérateurs ne participent pas à la mise en œuvre du filtre anti-arnaques, alors qu'il s'agit du premier canal de survenance de l'arnaque. Les opérateurs pourraient eux aussi, avec les systèmes d'affichage de page, participer au blocage et *a minima* à l'information préalable du consommateur.

Sur la lutte contre le cyberharcèlement, plusieurs dispositifs existent aujourd'hui et le dispositif prévu par la loi va dans le bon sens. 54 personnes sont condamnées chaque année en France, souvent plusieurs années après les faits. Les mesures de blocage de compte interviennent donc plusieurs années après l'infraction, et la personne condamnée peut continuer ses agissements pendant cette période. Nous suggérons de prendre exemple sur le système d'amendes mis en place pour lutter contre le harcèlement de rue. Aujourd'hui, il est possible de mettre une amende pour harcèlement de rue dans les heures qui suivent les faits, mais nous n'en sommes pas capables en cas de cyberharcèlement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je précise que certaines entreprises représentées ce jour comptent parmi leurs activités, l’informatique en nuage, soit le stockage et le traitement de la donnée. Vous n’êtes pas que des réseaux sociaux.

M. Frédéric Géraud, directeur des affaires publiques de Google Cloud France. – Je pense utile et important de préciser que Google Cloud est l’un des derniers entrants sur le marché de l’informatique en nuage. Google Cloud est souvent cité dans la presse comme cinquième acteur du marché de l’informatique en nuage en France, avec moins de 10 % de parts de marché, loin derrière Amazon et Microsoft et moins loin d’OVH Cloud et d’Orange. Compte tenu de cette position de *challenger*, nous sommes favorables à toute action qui fluidifie un marché qui est toujours en expansion, notamment en France où l’adoption des technologies en nuage se fait plus lentement que dans le reste de l’Union européenne. Nous sommes donc toujours surpris d’être associés aux deux *leaders* du marché. Chez Google Cloud, nous croyons en un nuage qui tient sa promesse initiale. Ouverture et sécurité, élasticité et simplicité et surtout une grande liberté de choix pour le client, notamment pour tester de nouvelles fonctionnalités et des innovations.

Google Cloud souhaite se différencier des autres acteurs, notamment grâce à ses services basés sur des technologies *open source*. Ces technologies sont la pierre angulaire de l’interopérabilité, de la portabilité, d’une meilleure utilisation des ressources énergétiques et de l’indépendance de ses fournisseurs. Google Cloud est d’ailleurs l’un des premiers fournisseurs à s’être mis volontairement en conformité avec le code européen Switching Cloud Providers and Porting Data (SWIPO) pour promouvoir la portabilité et la liberté de changer de fournisseur, ce qui n’est pas le cas de tous les acteurs du marché. Google Cloud est reconnu comme un acteur majeur du monde de l’*open source*. Nous remettons régulièrement des technologies à fort impact entre les mains de la communauté *open source* mondiale, notamment des logiciels comme Kubernetes ou TensorFlow qui sont aujourd’hui utilisés par d’autres, y compris nos concurrents directs. Chez Google Cloud, nous avons toujours eu comme mantra que nous ne sommes ni les meilleurs ni les plus parfaits, mais que nous sommes sérieux, fiables, pragmatiques et surtout que nous avons toujours quelque chose à apprendre de nos partenaires et interlocuteurs, notamment ici aujourd’hui. Comme nous apprenons tous les jours de notre principal partenaire en France, le groupe Thalès, avec qui nous travaillons une offre portée par S3NS, la filiale cloud de Thalès et qui a pour vocation de décrocher la qualification SecNumCloud.

Notre vision d’un *cloud* de confiance passe donc par des technologies *open source*, garantes de sécurité, de maintenance à long terme et donc d’une plus grande robustesse pour les utilisateurs finaux. Ce propos introductif portera donc sur le titre 3 du projet de loi et notamment ses deux premiers chapitres consacrés à l’informatique en nuage. Quel ne fut pas notre plaisir de lire dans le titre de ce chapitre 1^{er} « Pratiques commerciales déloyales entre entreprises sur le marché de l’informatique en nuage ». Car de notre point de vue, et nous l’avons exprimé déjà auprès de l’Autorité de la concurrence française, il existe des pratiques commerciales que nous souhaitons voir qualifiées de déloyales. Google Cloud souhaite souligner ici la grande qualité des travaux portés par le Cigref en France et par le Cloud Infrastructure Services Providers in Europe (CISPE) au niveau européen et leurs dix principes pour l’octroi de licences logicielles équitables pour les clients utilisant l’informatique en nuage. Je précise que Google n’est membre d’aucune de ces deux organisations. Nous attendons aussi le travail de l’Autorité de la concurrence qui devrait utilement nourrir ce débat. Quelle ne fut donc pas notre surprise de ne pas trouver dans ce chapitre 1^{er} le résultat des travaux du Cigref et du CISPE, mais d’y trouver le sujet des avoirs ou crédits *cloud* alors même que nombre d’autorités de la concurrence, notamment française,

britannique, néerlandaise ou japonaise, les voient comme un véhicule de fluidification et d'ouverture du marché et que l'ensemble des acteurs, petits, moyens et gros, les propose.

Il est à noter que le règlement européen sur les données dit Data Act n'aborde pas ce sujet. En revanche, le Data Act aborde bien le sujet des coûts de transfert. Sur ce sujet, nous souhaitons souligner, comme nombre d'autorités et d'acteurs du marché l'ont déjà fait, que l'anticipation de ce texte européen est dommageable, car en fonction du résultat des travaux du législateur français, cela créera peut-être de la confusion et des différences notables au sein même du marché unique européen. Notre lecture du texte français est d'ailleurs assez orthogonale avec celle des travaux européens toujours en cours sur ces questions de coûts de sortie *versus* coûts de transfert. Nous appelons donc de nos vœux le législateur à clarifier avec pragmatisme et avec beaucoup de précision ce sujet et surtout à ne pas être distant des travaux européens en cours. Il y a aussi la définition, ô combien cruciale, de l'équivalence fonctionnelle qui nous paraît aujourd'hui différente des travaux européens, un sujet fort complexe qui nécessite à nos yeux beaucoup de pragmatisme. Concernant les nouveaux pouvoirs confiés à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) en matière d'interopérabilité, nous sommes reconnus dans ce domaine et serons ravis de travailler avec l'autorité. Nous croyons dans le pragmatisme de l'autorité et sommes plutôt dubitatifs sur l'opportunité de créer une norme française en la matière. En effet, les normes internationales ont fait leur preuve sur le marché des télécommunications et de l'Internet depuis quelques années déjà. En conclusion, nous souhaitons apporter avec joie notre contribution à vos travaux, notamment, vous l'aurez compris, sur les licences logicielles équitables et un marché de l'informatique en nuage toujours plus ouvert.

M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques d'Amazon. – Je souhaite profiter de l'occasion qui m'est donnée pour inscrire le texte que vous allez examiner dans un contexte plus large, qui est celui de l'ambition auquel il répond. Cette ambition, inscrite dans la stratégie numérique européenne en 2015, consiste à construire le marché unique du numérique afin de garantir aux consommateurs et aux entreprises un meilleur accès aux biens et aux services en ligne, d'une part, et d'autre part, de créer un environnement favorable à la croissance des réseaux et des services numériques, pour faire du numérique un moteur de croissance en Europe. Amazon est pleinement en phase avec cette ambition que nous faisons nôtre.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il s'agissait d'une ambition exclusivement au service du consommateur et pas forcément en faveur d'une industrie européenne. Certains événements sont survenus depuis et l'Europe a pris conscience de la nécessité d'une politique industrielle et de souveraineté. Nous ne sommes plus dans la même configuration qu'en 2015 avec la Boussole numérique pour 2030.

M. Yohann Bénard. – Amazon a une obsession qui est celle des consommateurs et je souhaite rappeler l'importance de ces textes et du marché unique européen pour les consommateurs, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. Nous contribuons depuis près d'un quart de siècle à la construction de ce marché unique et de sa composante numérique, puisque lorsque nous nous sommes installés en France en 2000, le marché unique venait alors d'être proclamé. Ses quatre libertés constitutives avaient été énoncées, mais leur mise en œuvre était encore limitée : la libre circulation des biens notamment, avec des réseaux logistiques qui n'étaient pas adaptés à l'échelle de l'Union européenne ; la libre prestation de services, avec peu de services en ligne fiables, sûrs et faciles d'accès pour tous les Européens.

Les consommateurs et les entreprises européens avaient donc un accès au marché unique en droit, mais pas dans les faits. Aujourd'hui, ces libertés sont devenues des réalités.

Lorsque les consommateurs se rendent sur Amazon.fr ou sur des sites équivalents dans d'autres pays européens, ils ont accès à des millions de produits disponibles au sein de l'Union européenne et aux offres de 225 000 entreprises européennes, pour la plupart des TPE et des PME, dont 13 000 françaises qui utilisent Amazon pour accéder à la clientèle européenne et qui recourent à notre réseau logistique pour livrer leurs produits à des consommateurs parfois localisés dans un autre pays et ne parlant pas la même langue. Cette réalité est le fruit du marché unique et de sa composante numérique.

La construction du marché unique s'est exprimée dans d'autres domaines comme les services d'informatique en nuage, qui permettent à des entreprises européennes de stocker et de traiter leurs données de manière efficace et sécurisée. Amazon est également présent dans les industries créatives avec le financement depuis deux ans de 130 créations européennes originales, dont « *Salade grecque* » de Cédric Klapisch. Cette suite de « *L'Auberge espagnole* » est diffusée partout en Europe et aide à la constitution d'un espace culturel commun.

Amazon a ainsi investi 142 milliards d'euros en Europe depuis 2010, dont 16 milliards en France. Amazon est l'entreprise en France qui a créé le plus d'emplois depuis 2010 avec près de 100 000 emplois directs et indirects tous secteurs confondus. Les PME et les TPE françaises qui utilisent Amazon pour accéder à leurs clients ont exporté pour 600 millions d'euros *via* Amazon en 2021.

Le marché unique et sa composante numérique sont aujourd'hui devenus des réalités, au bénéfice des consommateurs, mais aussi des salariés et des entreprises européennes. Nous en sommes très fiers.

Amazon adhère pleinement à l'idée que ce marché doit être régulé et que les règles qui s'appliquent dans le monde physique doivent également s'appliquer en ligne.

C'est déjà le cas en droit, même si des difficultés demeurent en pratique. Amazon fait plus qu'adhérer à l'idée et se mobilise en offrant à ses clients européens des services sûrs et en les préservant des fraudes en ligne, de la contrefaçon, de la cybercriminalité et de contenus et comportements illégaux. Plus de 800 000 tentatives de création de comptes frauduleux ont été bloquées en 2022. En coopération avec les marques et les autorités, plus de 1 300 contrefacteurs ont été signalés ou poursuivis et six millions de produits contrefaits ont été repérés et saisis, empêchant toute revente. Amazon a la confiance des Français, comme le confirment les enquêtes année après année. Durement acquise, cette confiance nous engage à poursuivre dans cette voie. En 2022, plus d'un milliard d'euros a été investi dans l'ensemble des actions citées.

En réponse à la question posée en introduction, Amazon se conformera aux règlements européens en cours d'adaptation en droit français, même si certaines dispositions ne semblent pas de nature à renforcer la protection des Européens dans le monde numérique.

En conclusion, je souhaite attirer votre attention sur un premier risque associé à l'examen du texte, celui de la fragmentation géographique. Le marché numérique européen n'est unique que parce que les mêmes règles s'appliquent d'un bout à l'autre de l'Europe. Les effets positifs en termes d'innovation, d'investissement, de création d'emplois ou de

protection des citoyens et des consommateurs disparaîtraient si la transposition des textes ou leur application aboutissait à désolidariser la France de ses voisins européens. Les consommateurs français seraient alors soumis à des règles et à des niveaux de protection différents selon qu'ils choisissent d'acheter en ligne sur un site, par exemple, français ou belge, ce qui n'est évidemment pas souhaitable. La création d'un espace numérique à deux vitesses dans lequel certaines règles ne s'appliqueraient qu'aux acteurs les plus importants serait problématique. Dans le monde physique, la loi protège de la même façon tous les consommateurs qu'ils se rendent dans un hypermarché ou dans un petit commerce de centre-ville. À notre sens, ils devraient en être de même dans le monde numérique.

Nous espérons que vos débats permettront, si ce n'est d'éviter, au moins d'aplanir ces deux écueils et contribueront à donner les mêmes droits et les mêmes protections dans le monde numérique et à garantir un environnement numérique à la fois sûr et propice à l'innovation, au bénéfice des citoyens et des acteurs économiques européens.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons conscience du risque de fragmentation de la législation, mais je rappelle que le RSN et le RMN sont des règlements et non des directives. Il y a une harmonisation par le haut qui s'impose.

M. Arnaud David, directeur des affaires publiques européennes d'Amazon Web Services (AWS). – AWS est une entreprise d'informatique en nuage. Les premiers centres de données en France ont été ouverts en 2017, dans le cadre d'un plan d'investissement sur 15 ans d'un montant de six milliards d'euros. Aujourd'hui, AWS compte 1 000 salariés en France et génère, d'après l'institut Public First, 1,6 milliard d'euros de valeur économique qui soutient 130 000 entreprises et 22 000 emplois. AWS investit également dans la formation pour aider les citoyens français à acquérir des compétences numériques dans la sécurité ou dans l'intelligence artificielle. Il est prévu de former 29 000 personnes d'ici 2025. Notre métier est de fournir des ressources informatiques à la demande avec une tarification à l'usage. AWS fournit aujourd'hui aux clients français plus de 200 services en lien avec le stockage et la gestion de bases de données, la sécurité ou encore l'intelligence artificielle.

Le modèle d'affaires repose sur la confiance de nos clients et AWS investit continuellement pour permettre à ses clients de décider où ils stockent leurs données, comment elles sont utilisées, qui y a accès et comment elles sont sécurisées. AWS soutient le développement d'un écosystème numérique ouvert et compétitif pour les industries, les gouvernements et les citoyens européens. En France en particulier, AWS soutient les initiatives qui consistent à accélérer la transition numérique des organisations publiques et privées, tout en garantissant que les utilisateurs disposent d'une entière liberté dans le choix de la technologie qui correspond le mieux à leurs besoins. Cette liberté de choix est fondamentale.

Selon une étude du cabinet IDC, le nombre de fournisseurs d'informatique en nuage a considérablement augmenté entre 2017 et 2021 : de 17 à 40 pour les fournisseurs de taille moyenne dont le chiffre d'affaires excède les 20 millions d'euros ; de 47 à 132 pour les fournisseurs qui font moins de 5 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Ce projet de loi nécessite la main attentive du législateur sur trois points en particulier.

L'encadrement des avoirs en premier lieu, proposé à l'article 7, est une pratique courante dans de nombreux secteurs. L'octroi d'avoirs aux clients d'AWS a un objectif double : d'une part permettre d'accélérer la transition numérique des entreprises en les encourageant à utiliser ces nouveaux services, et d'autre part donner notamment aux PME et aux jeunes pousses l'occasion de tester ces nouvelles technologies. Comme souligné par l'autorité de la concurrence dans son avis, l'avoir n'est pas une pratique anti-concurrentielle et le supprimer ou en réduire la portée pourrait entraver la French Tech en la privant de crédits alors que ses avoirs seraient disponibles dans d'autres pays européens. Il convient de se demander si une *lex specialis* est nécessaire en la matière, là où des sanctions en cas de pratique anti-concurrentielle existent, que ce soit au titre du déséquilibre significatif ou de l'avantage sans contrepartie.

Concernant en second lieu les frais au titre des transferts de données vers un nouveau fournisseur, il est à noter que la grande majorité des prestataires de services informatiques ne facturent pas de frais supplémentaires ni de pénalités lorsqu'un client passe d'un fournisseur à un autre. AWS ne facture pas de frais supplémentaires lorsqu'un client change d'environnement numérique. Par contre AWS facture l'utilisation du réseau, quel que soit le motif défini par l'entreprise utilisatrice. Lorsqu'une entreprise de services de radiodiffusion ou de vidéos à la demande diffuse du contenu à ses consommateurs finaux, son utilisation du réseau lui sera facturée en fonction de la quantité de données transférées et de la distance que cette donnée doit parcourir. Chez AWS, ces frais d'utilisation ont diminué de 50 % entre 2018 et 2022. La mesure d'encadrement des frais aux titres de transfert doit être mise en cohérence avec l'article 25 du règlement sur les données actuellement en discussion à Bruxelles. En effet, le règlement sur les données prévoit à ce jour une suppression progressive des frais de transfert sur trois ans, alors que la mesure inscrite au projet de loi pourrait s'appliquer dans quelques mois. À défaut et comme souligné par l'Autorité de la concurrence, cela pourrait entraîner un problème d'attractivité pour les fournisseurs.

En dernier lieu, l'approche proposée aux articles 8 et 9 sur la portabilité des actifs numériques ne reflète pas la variété et la complexité des services d'informatique en nuage et l'utilisation qu'en font nos clients. Ces services ne peuvent être comparés à des services téléphoniques, et regroupent des services aussi variés que la gestion d'une messagerie électronique comme laposte.net, des outils de traitement de photos, une base de données de gestion de contrats commerciaux ou les services proposés par la société française Hugging Face en matière d'intelligence artificielle. Les clients d'AWS utilisent des briques technologiques, des codes et des formats pour développer leurs propres applications et leurs propres services. Ils jouent un rôle actif en cas de transfert vers un nouveau fournisseur puisqu'ils ont défini l'architecture de leurs solutions. En pratique, ces clients vont consulter leurs équipes en interne, avoir recours à des prestataires externes et/ou s'appuyer sur les compétences du nouveau fournisseur pour mener à bien le transfert. La notion d'équivalence fonctionnelle est problématique dans la mesure où, comme souligné par l'autorité de la concurrence, elle pourrait étouffer l'innovation en standardisant les services vers le plus petit des dénominateurs communs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le caractère stratégique et privé de nos données est au centre de notre préoccupation. En tant qu'entreprises extra européennes américaines, vous êtes soumis aux lois extraterritoriales. Avec la loi Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA), vous êtes tenus de transmettre les données des Européens sur requête de la NSA, oui ou non ?

M. Arnaud David. – À mon sens, non. Le régime s’applique, mais nous avons la possibilité de contester son application en justice. Toute entreprise opérant dans un pays hors Union européenne ou même hors de France est soumise à des réglementations différentes.

M. Frédéric Géraud. – Nous contestons un certain nombre de requêtes formulées par le gouvernement américain. Le nombre de requêtes par typologie de services est publié dans notre rapport de transparence. Cela étant, le juge peut nous contraindre à soumettre ces données ; en tant qu’acteur local nous sommes contraints par la loi et nous respectons les législations locales partout où nous opérons.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En l’absence d’accord de transfert des données entre les Européens et les États-Unis, il me semble que vous êtes contraints de soumettre les données.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Quel est l’état de vos relations avec les autorités administratives indépendantes dont la CNIL, l’ARCOM, l’ARCEP, le PEReN ? Quelles sont éventuellement les difficultés rencontrées ?

PHAROS nous a indiqué travailler en partenariat avec les opérateurs, qui eux-mêmes traitent des signalements relatifs à des contenus illicites ou en assurent la détection. Quelles actions menez-vous de votre côté et comment communiquez-vous avec les autorités nationales, y compris les juridictions ?

Comment analysez-vous les nouvelles règles créées par le DSA, celles qui créent de nouveaux types d’injonctions comme celles qui instituent un exposé des motifs en cas de contenu illicite ou une notification de soupçon d’infraction pénale, ou encore celles qui renforcent vos obligations en matière de transparence, d’audit et d’évaluation des risques ?

Le DSA vous impose de mettre en place des mesures spécifiques pour protéger les mineurs. Qu’avez-vous prévu en la matière ?

Pensez-vous qu’il soit possible, voire opportun, de développer des dispositifs d’identité numérique allant au-delà du simple contrôle de la majorité lorsqu’il s’agit de contrôler l’accès aux sites pornographiques ?

Je souhaite également avoir votre position sur les articles 1 à 5.

Le référentiel de vérification de majorité mis en place à l’article 1 du projet de loi semble concerner uniquement les éditeurs de services permettant l’accès à un contenu pornographique. Ne serait-il pas également utile en dehors de ce secteur spécifique ? Comment vérifiez-vous aujourd’hui que vos utilisateurs sont majeurs et dans quels cas procédez-vous à ce type de contrôles ?

Les services que vous fournissez peuvent conduire au visionnage d’images pornographiques par des mineurs. Que mettez-vous en place pour l’éviter ou le limiter, notamment dans le contrôle de vos publicités ?

Concernant l’article 3, que pensez-vous du cadre français de lutte contre les contenus terroristes et pédocriminels ? Quelle est votre analyse sur la nouvelle sanction pénale créée par l’article 3 en cas de défaut du retrait par un hébergeur d’un contenu pédopornographique dans un délai de 24 heures ?

Comment analysez-vous l'extension des pouvoirs de l'ARCOM dans la lutte contre la diffusion des contenus produits par les médias visés par les sanctions européennes ? Quelles mesures avez-vous mises en place depuis 2022 pour éviter la diffusion des programmes produits par Russia Today et par Sputnik.

L'article 5 crée une peine supplémentaire dite de bannissement et fixe deux obligations pour les plateformes : obligation de blocage du compte qui a servi à commettre l'infraction avec sanction associée et obligation de moyens sans sanction associée pour le blocage des autres comptes de la personne condamnée. Avez-vous les moyens techniques de faire respecter une telle obligation ? Comment procédez-vous lorsqu'une personne est bannie de votre service pour ne pas avoir respecté les conditions générales d'utilisation pour éviter qu'elle n'y revienne en dissimulant son identité ?

Mme Béatrice Oeuvarde. – Concernant les relations avec les autorités, nous n'avons pas attendu la loi contre la manipulation de l'information pour échanger avec l'ARCOM notamment. Lancée il y a cinq ans, la mission dite « Facebook » visait à expliquer notre manière de travailler aux régulateurs et a abouti au rapport Loutrel, sur lequel s'est appuyé le RSN. Les échanges avec le régulateur sont très importants et utiles pour nous aider à prendre des décisions ou *a minima* échanger sur les décisions à prendre. Ces relations fonctionnent de manière satisfaisante depuis plusieurs années. Au sein de Meta France, une personne est dédiée à la relation avec l'OCLCTIC. Environ 25 000 réquisitions par an sont traitées avec un taux de conformité approchant 90 %, comme indiqué dans notre rapport de transparence. Cela étant, nous manquons de visibilité sur la part des réquisitions qui sont judiciairisées. C'est dans ce contexte que s'inscrit notre proposition d'avoir recours à des agents assermentés qui disposeraient d'un pouvoir efficace. Nous pouvons retirer des millions de contenus, il faut aussi que le pouvoir étatique joue son rôle. Le chiffre de 54 condamnations pour cyberharcèlement montre que la justice a des difficultés à suivre. Un système intermédiaire permettrait de désengorger les tribunaux et de répondre à cette attente des utilisateurs.

Nous sommes également en relation avec le PEReN. Selon notre compréhension, le PEReN doit être mandaté par un régulateur comme l'ARCEP, la CNIL ou l'ARCOM afin de pouvoir initier des études et capter des données, ce qui n'est pas en ligne avec l'article 16 du projet de loi. Ils sont assimilés non pas à une institution gouvernementale, mais à des chercheurs, ce qui nous interroge. Nous nous questionnons sur la nature des données, les moyens mis en place et les raisons pour lesquelles ce dispositif n'a pas été notifié à la commission européenne, alors même qu'il touche aux articles 34 et 40 du RSN.

Concernant les types d'injonction inscrits à l'article 5, nous souscrivons aux dispositions de lutte contre le cyberharcèlement, mais comme indiqué nous nous interrogeons sur les modalités pratiques de blocage des comptes à venir de personnes condamnées. L'identification de ces personnes supposerait un échange de fichiers contenant des informations sensibles, ce qui devrait en premier lieu être discuté avec la CNIL. De plus, au regard de la LCEN et du RSN, le principe de spécialité implique la communication d'informations très spécifiques comme une URL. Agir uniquement sur la base d'un nom et d'un prénom poserait problème en cas d'homonymie. Les dispositions du projet de loi ne sont d'ailleurs pas alignées avec celles du RSN.

Dans les articles 1 et 2, il est tour à tour fait référence aux éditeurs et aux services de communication en ligne, ce qui peut porter à confusion. Selon nous, ces articles visent les éditeurs et non la partie hébergeur telle qu'on l'entend côté plateforme.

L'une des dispositions relatives aux contenus pédopornographiques nous oblige à notifier au potentiel pédocriminel les contenus qui ont été signalés, mettant potentiellement à risque les personnes ayant effectué le signalement.

Concernant Russia Today et Sputnik, nous avons répercuté les décisions telles qu'elles nous ont été notifiées au niveau européen et par l'ARCOM. Ces mesures avaient déjà été identifiées, car il y avait des violations de contenu. Lors des discussions sur le RSN, nous avons indiqué que la labellisation et le *sourcing* de ce type de contenus posaient problème.

Aujourd'hui, la source du contenu apparaît sur Facebook et Instagram et les contenus d'un média étatique sont identifiés comme tels, lorsque nous disposons de l'information. Cette labellisation s'appuie sur l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui garantit un cadrage et une définition précise et donc une identification facilitée.

M. Anton'Maria Battesti. – La question des jeunes publics et de l'identité numérique est traitée de différentes manières.

Le contenu doit d'abord être adapté à ces personnes. Sur Instagram, par exemple, quand vous êtes un mineur, certaines fonctionnalités sont activées par défaut. La pornographie étant interdite sur ces plateformes, le point n'est pas traité ici.

Un partenariat a été mis en place avec la société Yoti qui a développé une solution de vérification de l'âge par analyse morphologique. Dans 95 % des cas, si le jeune veut mentir il ne passe pas le test de Yoti ; la barrière est donc assez efficace. Si nous progressons en matière de contrôle de la majorité, les difficultés demeurent pour les utilisateurs plus jeunes et notamment les 13-14 ans. Les jeunes utilisent les réseaux sociaux comme un système d'entraide et y exercent leurs droits fondamentaux comme la liberté d'association et la liberté d'expression. Il faut donc accepter l'idée que c'est compliqué de trouver le bon équilibre.

Le RSN prévoit la réalisation d'analyses d'impact spécifiques pour les jeunes et contient des dispositions en matière de publicité pour ces publics. Sur la question de l'âge, il est important de mettre tous les acteurs autour de la table et d'en parler de manière régulière.

Mme Béatrice Oeuvarard. – Le délai de 24 heures donné aux plateformes pour retirer les contenus pédopornographiques s'assimile au dispositif mis en place par le règlement relatif à la lutte contre la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne (TCO). Cela suppose une coordination au niveau européen avec les autorités et avec les autres plateformes, pour éviter, grâce à l'apposition de *tags*, que ces contenus apparaissent sur d'autres plateformes. Une coordination au niveau mondial *via* NCMEC, avec qui toutes les plateformes travaillent, est aussi souhaitable pour garantir la rapidité et l'efficacité de l'action. Il paraît difficile de tenir le délai de 24 heures sans cette coordination. Or, on ne retrouve pas la coopération entre autorités dans le projet de loi.

M. Benoît Tabaka. – Le régulateur naturel d'Internet a longtemps été le juge et il y a eu longtemps une vraie difficulté à rentrer dans une logique de régulation, mais nous avons assisté au cours des dix dernières années à une montée en compétences des divers régulateurs, autorités administratives et administrations comme le PEReN.

De véritables canaux de communication sont en place et des discussions, y compris sur le plan technique, sont menées avec les différents régulateurs comme l'ARCEP, la CNIL, l'ARCOM ou le PEReN.

De nombreuses questions font aujourd'hui intervenir plusieurs régulateurs, pour couvrir les différents prismes : concurrence, protection des données, régulation des contenus ou encore la liberté d'expression. Comme piste d'amélioration il nous semble qu'il faudrait mieux structurer cet échange et permettre à une entreprise en prise avec une question complexe d'obtenir une réponse tenant compte de l'ensemble des équilibres à trouver entre les différents droits et libertés.

Nos équipes sont entièrement engagées dans la préparation de la mise en œuvre du RSN, maintenant que les différentes grandes plateformes ont été désignées. Les services que nous avons identifiés comme entrant dans le périmètre du RSN ont sans surprise effectivement été désignés comme tels. Parmi les dispositifs mis en œuvre pour cet été, dès qu'il y aura un retrait de contenu, la personne sera informée des raisons et disposera de capacités d'appel.

Concernant les articles 1 et 2 et la vérification de l'âge pour l'accès aux sites pornographiques, il conviendrait d'ajouter la possibilité de faire reposer ces dispositifs de vérification sur les opérateurs de télécommunication comme c'est le cas dans d'autres pays. Le contrôle de l'âge ne se ferait plus au niveau du service, mais au niveau de l'opérateur, par l'intermédiaire d'un code d'accès, l'opérateur disposant d'informations sur l'identité du détenteur de compte. Une réflexion est à mener, mais il faut peut-être l'anticiper dans le texte.

L'article 227-24 du Code pénal, auquel fait référence l'article 2, ne se limite pas aux contenus pornographiques. Il porte entre autres sur les contenus qui mettent les mineurs en danger, comme les jeux dangereux. Ces contenus non pornographiques ne sont pas dans le périmètre de la loi et nous nous demandons comment ils seront traités en termes de blocage d'accès.

L'article 2 revoit la mécanique existante, qui était quasiment finalisée malgré tous les recours déposés par certains sites. Nous entrons sans doute dans une phase émaillée de débats judiciaires, de questions prioritaires de constitutionnalité et de recours au niveau européen. Le texte ne pourrait-il pas être stabilisé en s'inspirant de ce qui existe en matière de lutte contre le piratage ? Le juge donne une première orientation, et le régulateur s'appuie sur cette orientation pour être plus large en termes de mesures de blocage.

Concernant les contenus pédopornographiques, il s'agit là d'un vrai problème qui concerne notamment la France. Près de 7 millions de contenus pédopornographiques sont retirés chaque trimestre et notifiés aux autorités américaines, qui ensuite informent les différents pays et pour la France, l'Office central pour la répression des violences aux personnes. Cela représente 1,1 million de personnes dans le monde, et la France est le deuxième ou le troisième pays hôte de ces contenus selon les années. Il faut donc que cette mesure soit mise en œuvre. Pour être encore plus efficace, il faudrait prévoir un rapport de transparence indiquant où sont stockés les contenus dont les autorités ont demandé la suppression. Si on a un problème en France, il est important de le savoir.

Concernant l'article 4, nous avons bloqué 800 chaînes YouTube et plus de 4 millions de vidéos sur décision de la commission européenne. La volumétrie est importante et ne concerne pas uniquement Russia Today et Sputnik. Le ministre du numérique de

l'époque nous avait notifiés lorsque Russia Today avait refait une apparition *via* la plateforme Odysee, et nous l'avions fait déréférencer par le moteur de recherche. Cela étant, nous sommes favorables à des pouvoirs accrus du régulateur en la matière.

La désinformation et les pratiques d'influence étrangère prennent de plus en plus l'apparence et la qualification juridique de média. Le choix de l'ARCOM, le régulateur des médias, est donc pertinent.

Sur l'article 5, les 54 condamnations par an pour des faits de cyberharcèlement sont à rapprocher des 130 000 à 150 000 contenus YouTube qui sont supprimés tous les ans. Que peut-on faire ? Il existe un mécanisme en France qui permet d'envoyer un message d'avertissement à une personne qui a téléchargé ou piraté un film. Et nous ne serions pas capables de faire de même lorsqu'une personne tient en ligne des propos antisémites ou autres propos haineux, ou lorsqu'elle s'adonne à du cyberharcèlement ? La mécanique et les outils juridiques existent pourtant et ce dispositif aurait un réel impact en termes d'efficacité.

Nous avons la possibilité de bloquer les comptes, même si c'est compliqué techniquement. Des informations beaucoup plus détaillées seront nécessaires si nous voulons aller au-delà de l'obligation de moyens et assurer un vrai blocage de nouveaux comptes, et cela soulèvera des questions en termes de protection des données. Il faudrait avoir un échange avec la CNIL pour déterminer où mettre les moyens et assurer la collecte des données et les interconnexions. Ce sera fait pour les 54 personnes condamnées chaque année, à condition encore que le juge, pour chacune d'entre elles, prononce la peine complémentaire d'interdiction de réseaux sociaux. Ce sera donc fait sans doute pour 25 personnes chaque année.

La mesure est utile, mais ne peut-on pas mettre en place d'autres mesures beaucoup plus efficaces ?

Concernant les dispositifs de protection de la jeunesse et de vérification d'âge, nos systèmes permettent d'identifier des incertitudes et/ou des incohérences qui déclencheront une vérification *via* la carte bancaire ou par la fourniture d'une pièce d'identité. Ce sera le cas par exemple pour une personne qui visionne beaucoup de contenus pour enfants sur YouTube, mais qui dans nos systèmes n'est pas présentée comme une personne mineure. En cas de doute, la personne sera poussée dans un univers jeunesse. Si le doute est levé, la personne pourra continuer à évoluer dans un univers tout public.

On peut se poser la question du blocage par l'ARCOM de sites qui ne proposent pas la vérification d'âge, comme les sites pornographiques, et de l'extension du rôle de l'ARCOM à tous les types de vérification d'âge.

Une même logique de régulation commence à émerger notamment en matière de contrôle des contenus sur Internet, avec la capacité pour une autorité administrative de retirer du contenu pour différentes raisons et derrière, une autorité référente. Notre recommandation serait de concentrer au sein d'une même autorité les personnalités qualifiées, qui ont une connaissance, une culture et des procédures. Pourquoi ne pas faire converger les moyens vers une autorité unique lorsqu'il s'agit de contenus sur Internet ?

M. Arnaud David. – La protection de l'enfant est un engagement très fort d'Amazon. Si les dispositifs de vérification d'âge devaient être étendus à d'autres domaines,

l'ARCOM et la CNIL auraient un rôle à jouer et il en résulterait une procédure intéressante, car procédant d'une consultation de standard technique et d'un référentiel technique.

Il nous semble essentiel de travailler avec les associations. Sur les questions de cyberharcèlement et de protection de l'enfance, nous nous appuyons sur l'expertise d'associations françaises (Respect Zone par exemple) et internationales.

Il est par ailleurs important d'initier une harmonisation des standards internationaux. La France a un rôle moteur à jouer, avec par exemple l'Appel de Christchurch lancé avec la Première ministre de Nouvelle-Zélande sur la question du terrorisme en ligne. Une initiative lancée au Forum de Paris sur la Paix a débouché récemment sur la création d'un laboratoire sur la protection de l'enfance en ligne piloté par Henri Verdier, l'Ambassadeur pour le numérique. Amazon est membre fondateur de ces deux initiatives et s'associe en tant qu'entreprise à ces projets particulièrement pertinents.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Comment vos entreprises vont-elles contribuer au déploiement du filtre anti-arnaques ? Pour les fournisseurs de navigateurs Internet, de quelle façon allez-vous répondre aux demandes des autorités administratives pour prendre les mesures qui sont prévues par le texte ?

Vos entreprises ont aujourd'hui un poids certain sur l'informatique en nuage et il semble tout de même y avoir une forme de verrouillage du marché au détriment des entreprises françaises. Je partage votre analyse sur l'utilité des crédits *cloud* pour les jeunes pousses, mais quel est votre avis sur les orientations prises et notamment sur le fait de limiter dans le temps ces crédits cloud ? Sur le sujet des frais de transfert, est-ce votre position commune d'affirmer que vous n'en facturez pas ? Auquel cas l'intégrer dans la loi n'aurait aucune conséquence et ne poserait de problème à personne.

Sur l'intermédiation de données, pouvez-vous donner des exemples concrets de données qui pourraient être partagées volontairement par des entreprises sur ces nouvelles plateformes numériques ?

Concernant les jeux numériques monétisables abordés à l'article 15, vos entreprises en développent ou en proposent-elles ? Un encadrement spécifique est-il nécessaire selon vous ?

Mme Béatrice Ouevrard. – Meta France n'est pas concerné par ces mesures.

M. Benoît Tabaka. – Google n'est pas concerné par les jeux numériques monétisables.

Concernant le filtre anti-arnaques inscrit à l'article 6, notre solution mondiale Google Safe Browsing permet de détecter des suspicions de phishing, de téléchargements de logiciels malveillants et autres grâce à l'intelligence artificielle et sur la base d'analyses menées par nos équipes. Cette interface de programmation d'application (API) affiche les informations dans les navigateurs comme Safari, Firefox ou Google Chrome, mais aussi dans les navigateurs internes de certaines applications. Nos équipes travaillent aujourd'hui sur l'articulation entre l'outil et le nouveau cadre juridique français, en sachant qu'un blocage *via* Safe Browsing serait par nature mondial.

Il serait par ailleurs intéressant de mettre en place une sorte de guichet unique qui centralise l'ensemble de ces contenus. Il faudrait aussi définir une personnalité qualifiée pour

recevoir ces signalements, et l'ARCOM pourrait jouer ce rôle. La CNIL est à écarter selon nous, car elle ne peut être à la fois autorité notifiante et personnalité qualifiée. Il serait aussi utile d'instaurer un mécanisme de dialogue entre les opérateurs du numérique et les autorités, pour éviter ce qui s'est passé récemment avec le blocage de Telegram.

Sur le volet des sanctions, il est important d'aligner les dispositions du projet de loi avec la logique RSN. C'est la mauvaise volonté dans la mise en œuvre de la loi qui devrait être sanctionnée, plutôt que d'appliquer une sanction dès le premier cas.

Il serait également intéressant que le gouvernement lance une opération de communication et publie un rapport annuel pour informer le public de ces nouvelles mesures.

Enfin, si l'obligation pèsera principalement sur les navigateurs, les faire participer est une piste à explorer au nom de l'efficacité.

M. Frédéric Géraud. – Concernant les crédits *cloud*, leur validité est limitée à deux ans et nous ne sommes pas favorables à une durée de vie plus courte. Sur l'année 2021 en France, Google Cloud a soutenu au travers de ces crédits 4 414 jeunes pousses, qui ont consommé en moyenne 1 300 euros de crédits. Il ne s'agit pas de dizaines ou de centaines de milliers d'euros, et un certain nombre d'acteurs du marché sont capables d'offrir le même type de conditions. Ces crédits aident les entreprises françaises à adopter des technologies numériques et d'informatique en nuage.

Sur la question des coûts de transfert, le texte nous semble prendre le contrepied des discussions au niveau européen. Il y a d'une part les coûts de sortie lorsqu'un client met fin à sa relation contractuelle, et d'autre part les coûts de transfert quand les données sont envoyées chez un autre fournisseur, dans des cas de *multi cloud* notamment, pour ensuite revenir chez le fournisseur d'origine. Dans ce deuxième cas de figure, il y a des coûts de réseau et de transport qu'il faut bien répercuter au client final. Google Cloud n'applique pas de pénalités en cas de transfert et facture strictement le coût d'utilisation des réseaux lors du transport de ces données. Nous sommes cependant disponibles pour approfondir la discussion sur ces coûts de transfert.

Concernant l'intermédiation de données, Google Cloud est membre de Gaia-X, une initiative du secteur privé qui réunit des acteurs industriels par activité et non par branche. Le groupe de travail Gaia-X sur les services financiers, les banques et les assurances a ainsi beaucoup avancé sur la question du partage de données selon le niveau de sécurité, selon l'usage et selon le type de fournisseur (de rang 1, de rang 2 et de rang 3). Le groupe de travail sur l'automobile a lui aussi produit des travaux intéressants. Et on sait aussi que le groupe de travail qui suit les questions autour de l'automobile au sein de Gaia-X aussi, a déjà beaucoup avancé sur ces questions. Nous partons du principe que l'ensemble de l'industrie, lorsqu'elle arrive à se mettre autour d'une table et à discuter pour définir des standards, des processus de communication et d'interopérabilité entre les acteurs, est toujours une excellente solution. Et donc, on continuera de participer activement au travail de Gaia-X.

M. Arnaud David. – La question du filtre anti-arnaques ne relève pas *a priori* de l'activité d'AWS, qui n'est pas producteur de contenus. Nos clients utilisent nos briques technologiques pour construire des sites qui peuvent avoir des contenus particuliers. Ça fait le lien avec les discussions de tout à l'heure sur les contenus pédopornographiques.

AWS applique une politique d'utilisation du service stricte qui oblige le client à respecter les réglementations applicables d'une part (européennes notamment), et nos termes de service qui interdisent tout type de contenu illégal d'autre part. En cas de signalement, nous travaillons avec le client pour que le contenu soit retiré. Si le client n'obtempère pas, la seule solution technique à notre disposition est la fermeture de l'accès à la plateforme.

Concernant les crédits *cloud*, nous y sommes favorables et nos clients, PME et entreprises de taille plus importante, les considèrent comme un moyen d'expérimenter des services et de la technologie. Nos programmes ont une durée d'un ou deux ans en fonction de la complexité du projet informatique, et nous sommes disponibles pour échanger avec la commission sur les durées appropriées.

En matière de frais de transfert, il y a une distinction à faire entre les pratiques délibérées qui visent à bloquer un changement de prestataire et un modèle économique qui consiste à facturer l'utilisation d'un réseau. L'entreprise a sa part de responsabilité dans le coût du transfert, en fonction de la manière dont elle a codé son service et développé son application. Dans le texte, les frais de transfert sont définis de manière large et peuvent englober la prestation d'un prestataire externe rendue nécessaire par la complexité de la solution. Il est nécessaire selon nous d'affiner les définitions et les périmètres.

La question de l'intermédiation de données est à rapprocher de celles des espaces de données, qui n'existent pas encore en tant que tel. Neuf projets sont en cours au niveau européen, notamment dans le transport, la finance et la santé. AWS est membre fondateur de Gaia-X à la demande de nos clients et a participé au développement de standards communs. En décembre 2022, AWS a été la première entreprise américaine à se conformer lors d'une démonstration à l'ensemble des critères de Gaia-X, que ce soit en matière de portabilité des données et de transfert d'un opérateur vers un autre en fonction du code SWIPO ou en matière de protection des données. Plus d'une centaine de services AWS sont conformes au code de protection des données CISPE qui a été validé par l'ensemble des autorités de protection européennes avec la CNIL en chef de file.

Mme Florence Blatrix Contat. – Vous aviez indiqué dans vos propos introductifs Madame la présidente que l'enjeu de ce texte est de retrouver la confiance et la concurrence sur ces marchés du numérique. Et je me satisfais, Monsieur Géraud, que vous ayez indiqué que vous souhaitiez un marché toujours plus ouvert. Cela dit, je souhaitais vous interpellier sur la question de la publicité en ligne. Même si ce n'est pas directement en lien avec le texte, il s'agit d'une question de concurrence essentielle. Le ministère américain de la Justice a porté plainte contre Google en janvier pour avoir utilisé des méthodes illégales et Google est visé par une enquête de la commission européenne. La commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, a indiqué que Google pourrait avoir abusé de sa position dominante en favorisant ses propres services. Ce qui vous est rapproché, c'est de favoriser vos propres services de technologie d'affichage publicitaire en ligne au détriment de prestataires de services de technologie publicitaire, d'annonceurs et d'éditeurs. Quelle est votre appréciation de ces griefs ? Avez-vous la volonté de mettre fin à ces pratiques qu'on peut qualifier d'anti-concurrentielles et comment ?

Par ailleurs, le DMA implique de ne plus utiliser les données personnelles d'un utilisateur à des fins de publicité ciblée, sans son consentement explicite. Comment cette mesure est-elle mise en œuvre ?

Enfin, vous avez indiqué que le marché du cloud est un marché dynamique avec de nombreux nouveaux opérateurs, dont le chiffre d'affaires augmente. Mais il faut bien constater que les opérateurs européens ont vu leurs parts de marché fondre sur le marché européen. Nous sommes bien dans une concentration du marché avec une domination des opérateurs extra européens. Vous semblez critiquer les mesures qui sont proposées. Quelles solutions nous proposez-vous pour rendre le marché du cloud plus contestable ?

Quand vous évoquez la possibilité de facturer l'utilisation du réseau, pensez-vous aux frais de bande passante ? À combien s'élèvent en moyenne ces facturations, en fonction de la taille des entreprises et des données hébergées ?

Mme Toine Bourrat. – Concernant le cyberharcèlement, le pseudonymat permet la multiplicité des comptes et son interdiction limiterait la publication de contenus haineux. Le RSN repose sur le principe suivant : ce qui est illégal hors ligne est illégal en ligne. Or dans la vie réelle, il est illégal d'avoir plusieurs identités.

Le texte prévoit l'obligation pour les plateformes de supprimer les contenus illicites qu'elles relaient dès leur signalement par la victime. Aujourd'hui, lorsqu'on est victime de cyberharcèlement, on subit une double peine. Non seulement on est victime de cyberharcèlement, mais en plus, on doit apporter la preuve de ce qu'on avance. Pendant ce temps, la publication continue à être diffusée à des milliers de personnes. Pour mieux modérer les réseaux, certains d'entre vous ont évoqué des ressources techniques, mais les moyens humains pour assurer la modération des différentes plateformes n'ont pas été mis en avant. Pouvez-vous nous en dire davantage sur ce point ?

Concernant le contrôle de l'âge, l'idée d'associer les opérateurs qui disposent de tous les éléments concernant l'identité des détenteurs du compte est très intéressante. Une solution de vérification de l'âge par analyse morphologique a été mentionnée. La solution repose-t-elle aussi sur la vérification d'une pièce d'identité ?

M. Anton'Maria Battesti. – Non, cette solution est utilisée en l'absence d'une pièce d'identité. Les adolescents n'ont pas nécessairement de pièce d'identité, en fonction notamment de leur localisation géographique. Des études ont permis de donner un âge en fonction de la morphologie. L'identité n'étant pas vérifiée, il ne s'agit pas de reconnaissance faciale.

Mme Toine Bourrat. – Comment peut-on s'assurer que la personne est bien celle qui va utiliser le compte ?

M. Anton'Maria Battesti. – La vérification de l'âge et la vérification de l'identité sont deux sujets importants, mais distincts. La solution Yoti apporte une réponse à la question de l'âge. Aujourd'hui, l'identité n'est pas vérifiée à l'inscription sur les réseaux sociaux.

Mme Toine Bourrat. – Selon ma compréhension, cette solution ne permet pas de s'assurer que le détenteur du téléphone est bien celui qui a été identifié comme majeur au départ.

M. Anton'Maria Battesti. – C'est aussi une question de proportion des moyens mis en œuvre et du type de documents que le législateur souhaite voir collectés. Ce sujet est important, je partage votre position.

Mme Toine Bourrat. – Je relaye une question de mon collègue Laurent Somon.

Sur le sujet du commerce en ligne, si vous vous assurez que la législation du pays du vendeur est conforme, faites-vous de même dans le pays du client ? À titre d'exemple, si je suis dans un pays où la drogue n'est pas autorisée, serais-je en mesure d'en acheter dans un pays où c'est le cas ?

M. Benoît Tabaka. – Concernant la publicité, je ne commenterai pas les procédures en cours. Le marché de la publicité, qui a longtemps été défini comme un duopole entre Google et Facebook, est aujourd'hui en pleine évolution. Microsoft a racheté Xandr et Netflix a fait une entrée remarquée sur le marché publicitaire en ligne. Amazon et Meta participent à ce dynamisme du marché, tout comme Apple qui est entré récemment et qui devrait atteindre 30 milliards de dollars de revenus publicitaires dans les trois ou quatre ans à venir. TikTok est également présent depuis peu et réalise environ 10 milliards de dollars de revenus publicitaires par an.

En parallèle, on assiste à des bouleversements technologiques comme le blocage des *cookies* qui est déjà une réalité sur le navigateur Safari par exemple. Pour Google, le blocage progressif des *cookies* sur les sites tiers débutera en 2024 pour laisser le temps à l'ensemble du secteur de trouver des solutions conformes à la réglementation en matière de protection des données.

Le DMA apporte de nouveaux éléments sur l'utilisation des données et le recueil du consentement. Nous sommes en attente de lignes directrices de la part de la commission européenne sur la manière dont chaque article doit être interprété. Les services publicitaires entrent par ailleurs dans le périmètre du RMN et de nouvelles obligations en résultent.

Internet se caractérise effectivement par une forte logique de pseudonymat. Cela étant, on ne connaît pas nécessairement l'identité des personnes qui prononcent des propos illégaux dans la rue. Un sentiment d'impunité se développe lorsque seules 50 personnes par an sont condamnées pour cyberharcèlement. La loi française et le RSN imposeront aux plateformes des obligations de retrait de ces contenus. Tous les trimestres, nous supprimons près de 500 000 vidéos YouTube au niveau mondial pour des faits de cyberharcèlement.

En premier lieu, nous identifions et bloquons les contenus les plus évidents grâce à des outils technologiques. Un système en entonnoir permet ensuite d'amener les contenus pour lesquels nous avons des interrogations vers des équipes de modérateurs humains. Après l'entrée en vigueur du RSN, la personne ayant mis en ligne le contenu recevra un message d'explication et pourra faire appel. Si elle fait usage de ce droit, le dossier reviendra dans le giron de l'équipe de modération humaine.

Ce qui est interdit dans la vie hors ligne doit aussi l'être en ligne. Je reviens au parallèle avec le système d'amendes mis en place pour le harcèlement de rue et qui n'a pas d'équivalent en matière de harcèlement en ligne. Les opérateurs vont supprimer du contenu et bientôt seront aussi en mesure de supprimer des comptes, mais rien n'empêchera la personne de cyberharceler sa victime sur un autre réseau social ou un autre site Internet. Un travail à l'échelle européenne est en cours autour de la question du traitement de l'auteur et non plus seulement du contenu.

Sur le commerce en ligne, Google n'a pas d'activité dans ce secteur à proprement parler. Certains annonceurs comme les pharmacies ou les jeux en ligne pourront ou non être

présents en fonction de la législation locale et des agréments, grâce à un mécanisme de territorialisation.

Mme Toine Bourrat. – Je reviens sur la question du pseudonymat en réponse à Monsieur Tabaka. On ne connaît pas nécessairement l'identité d'une personne qui prononce des propos haineux dans la rue, mais il s'agit d'anonymat et non de pseudonymat.

M. Anton'Maria Battesti. – Autour de 40 000 personnes dans le monde travaillent sur les enjeux de sécurité au sein du groupe Meta, dont environ 15 000 personnes sur la modération. Ces données sont publiques et nous rendons compte de ces ressources aux régulateurs.

Sur 10 000 contenus vus sur une plateforme comme Instagram, sept ont fait l'objet d'une action de modération pour du harcèlement. Au-delà des moyens, les régulateurs se penchent aussi sur l'efficacité des mesures. La majorité de ces contenus est aujourd'hui pré-détectée grâce à l'intelligence artificielle, qui joue un rôle de plus en plus important.

Concernant l'anonymat, on pouvait lire dans un célèbre dessin de presse des années 90 que « sur Internet, personne ne sait que vous êtes un chien ». Aujourd'hui, du fait de la coopération avec les autorités, cet anonymat n'existe pas. Nous recevons 25 000 réquisitions par an et sommes susceptibles de communiquer l'adresse électronique, le numéro de téléphone et l'adresse IP. Il y a des débats de fond sur la question de l'anonymat et du pseudonymat. Certaines associations actives dans des domaines sensibles veulent ainsi pouvoir garder une capacité de s'exprimer en ligne sans forcément révéler l'identité. Cela étant, que l'on agisse sous son vrai nom ou sous un pseudonyme, on doit pouvoir être identifié et le cas échéant, répondre de ses actes devant la justice. Contrairement à d'autres plateformes sur lesquelles il faudrait peut-être concentrer les moyens, Meta répond aux requêtes des autorités françaises.

Sur les questions de cyberharcèlement, Meta travaille avec des associations dont e-Enfance, qui anime la *hotline* joignable au 30 18 et peut remonter des cas particuliers aux équipes de Meta. Dans certains cas récents, ce numéro n'avait pas été suffisamment activé par les services administratifs, et parfois par les parents et les victimes eux-mêmes. Il n'est pas question de les blâmer, mais de constater que le 30 18 est insuffisamment connu et doit faire l'objet de campagnes d'information. Un récent rapport du Sénat sur le sujet du harcèlement scolaire montre l'ampleur du problème, qui a souvent une double composante physique et en ligne. La situation est comparable à celle de la sécurité routière il y a 20 ans, lorsque des dizaines de milliers de personnes perdaient la vie sur les routes tous les ans. Le président Jacques Chirac avait alors réuni l'ensemble des parties prenantes autour d'une table et avait ainsi réussi à inverser la tendance. Il faut provoquer un choc de société et faire de la lutte contre le harcèlement une grande cause nationale. Il me semble que le ministre de l'Éducation nationale et d'autres acteurs sont réceptifs, c'est le moment.

Mme Toine Bourrat. – L'efficacité du 30 18 me semble limitée, mais ce n'est pas le sujet aujourd'hui. Le projet de loi comporte un volet sur la protection des citoyens, et l'essentiel est de comprendre comment est protégé celui qui a fait le signalement.

Mme Béatrice Oeuvarard. – Les plateformes ont un rôle à jouer, mais il s'agit d'une chaîne de responsabilités. Les auteurs sont les grands absents du DSA et d'autres textes comme la loi Avia. Comment sont-ils sanctionnés ? Je reviens sur notre proposition d'avoir recours à des agents assermentés pour faire usage des données mentionnées. Le retrait de

milliards de contenus n'endigera pas le phénomène en l'absence d'un pouvoir étatique et de sanctions sur les auteurs. Les parents et les associations ont aussi leur rôle à jouer, c'est véritablement l'ensemble de la chaîne qu'il faut impliquer.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous en avons bien conscience. Cela étant, le modèle économique de vos plateformes est fondé sur la gratuité, une publicité ciblée et un algorithme qui travaille à surexposer les contenus les plus sensationnels et les plus contestables. Comment travaillez-vous à la transparence des algorithmes et comment intégrez-vous la notion de « *safety by design* », selon laquelle il faut étudier les effets potentiellement pervers d'un algorithme avant de le mettre sur le marché ? Il est très important que vous ayez conscience que le modèle économique des plateformes pour lesquelles vous travaillez génère ce phénomène.

Au lendemain de l'affaire Cambridge Analytica, Damian Collins, président de la commission Culture digitale de la Chambre des communes, a fait un rapport extrêmement sévère sur les failles de Facebook et leur rôle dans la manipulation des opinions et des votes lors de l'élection présidentielle américaine. Tout cela a été démontré.

Le sujet des ingérences étrangères est traité dans le projet de loi. Pouvez-vous nous garantir qu'il n'y a plus de failles permettant des ingérences étrangères, la manipulation des opinions et la déstabilisation de nos sociétés occidentales dans leur modèle démocratique ? Avec l'application du RSN, avez-vous réellement pris « le taureau par les cornes » de sorte que l'on puisse contredire Frances Haugen dans les propos qu'elle a tenus à Bruxelles devant des parlementaires venus du monde entier ? Monsieur Mark Zuckerberg n'avait d'ailleurs pas daigné se déplacer. Qu'avez-vous fait pour mettre un terme à ces dérives qui sont tout simplement inadmissibles ? Si Internet doit rester une source d'échanges, de progrès et de connaissances, il faut agir.

M. Anton'Maria Battesti. – Concernant le modèle économique, notre chiffre d'affaires provient des annonceurs. Lorsque les manquements et imperfections que vous décrivez sont repris par la presse, les annonceurs nous demandent des comptes et menacent d'arrêter les campagnes. Nous n'avons donc aucun intérêt à voir le réseau se transformer en poubelle. Si des améliorations sont nécessaires, je ne peux pas laisser dire que le modèle économique est basé sur la recommandation de contenus malicieux ou illégaux.

Sur Cambridge Analytica, Mark Zuckerberg s'est exprimé devant le parlement européen.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il a également témoigné devant le congrès américain. C'était assez édifiant.

M. Anton'Maria Battesti. – Chacun a son opinion, mais il est à noter que Mark Zuckerberg a rendu des comptes devant le parlement européen et devant le Congrès américain. Une amende de plusieurs milliards de dollars a été acquittée auprès de la Federal Trade Commission (FTC) et des engagements personnels ont été pris par Mark Zuckerberg et d'autres responsables de Facebook pour mettre en place des procédures dont nous rendons compte de manière régulière. Le régulateur américain régule, on ne peut pas parler d'ultra libéralisme et de laisser-faire.

L'affaire Cambridge Analytica pose la question du degré d'ouverture des plateformes, notamment dans les échanges avec les chercheurs, dans la mesure où un

chercheur a détourné des données et les a revendues. Des mesures très documentées ont été prises pour mettre un terme à certains partages de données dans nos applications.

Sur les ingérences étrangères, nous avons été les premiers à mettre en place une bibliothèque publicitaire qui identifie la cible, le budget, l'émetteur et le destinataire de chaque publicité publiée sur le réseau. L'ARCOM a publié des rapports sur la mise en œuvre de la « loi fake news » qui donnent plutôt crédit de nos efforts ces dernières années. Je salue aussi l'effort de nos équipes, pilotées par Béatrice Oeuvarard. Le DSA nous fait entrer dans une phase de mise en œuvre et aucune entreprise ne peut s'y dérober.

Mme Béatrice Oeuvarard. – Concernant les ingérences étrangères, nous publions des rapports de transparence sur les actions coordonnées inauthentiques à destination des chercheurs.

Concernant la bulle algorithmique, nous avons développé de nombreux outils permettant aux utilisateurs de choisir leur fil d'actualités : le fil proposé par Facebook, celui de votre famille, de vos amis, ou encore de manière purement chronologique. Dans chaque contenu qui apparaît sur le fil, l'utilisateur a la possibilité d'accéder au schéma expliquant pourquoi ce *post* ou cette publicité a été sélectionné.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour vos réponses. Croyez bien que nous sommes aussi exigeants et sévères avec les autres plateformes que Facebook. Nous avons une commission d'enquête TikTok au sein de cette maison.

M. Arnaud David. – Concernant l'informatique en nuage et les parts de marché des entreprises européennes, vos chiffres semblent être en contradiction avec les miens. En tant que pionner de ce marché en Europe et dans le monde, AWS compte un nombre de clients important qui nous l'espérons sont satisfaits de nos services. Lorsqu'ils ne le sont plus, ils changent de fournisseur avec les facilités et les outils mis à leur disposition, comme je l'ai rappelé dans mon propos liminaire. Le marché *cloud* ne représente que 15 % du marché informatique global, ce qui n'est pas très significatif, et est en constante évolution. En Europe et en France, il manque une impulsion du côté de la commande publique qui peine à aller vers ces technologies. Le contexte réglementaire avec l'adoption de plusieurs textes au niveau national et au niveau européen explique aussi l'attitude attentiste de certains clients qui attendent l'entrée en vigueur et les mesures d'application effectives avant de migrer.

Sur les questions de portabilité, nos services ont été conçus pour permettre l'interopérabilité avec les logiciels *open source*, la mise à disposition d'API et les standards au niveau européen. Nous avons ainsi contribué à l'élaboration du code SWIPO, le seul standard existant aujourd'hui, auquel nous avons déclaré un certain nombre de produits. Cela a été salué par la commission européenne. Nos clients n'ont *a priori* pas constaté de barrière au changement de prestataire.

Concernant la facturation de l'utilisation du réseau, vous mentionnez le terme de bande passante alors que par réseau j'entends notre réseau privé interne, avant même de pouvoir accéder à un réseau public. AWS dispose de centres de données en France et dans plusieurs pays d'Europe et nos clients font faire une utilisation plus ou moins intensive de notre réseau en fonction de la quantité de données à transférer. Nous estimons que la facturation représente entre 1 % et 3 % de leurs dépenses annuelles en services informatiques. Selon une étude, le coût annuel de ce qu'on appelle le « run » en informatique serait en moyenne de 0,5 %. Il s'agit donc de sommes plutôt réduites. Les clients sont facturés par

paliers avec un effet dégressif, et les tarifs sont en baisse de 50 % sur les cinq dernières années.

M. Frédéric Géraud. – Google Cloud fait partie de la maison Google, mais son modèle économique de services aux entreprises est différent du marché publicitaire. Dans le marché de l’informatique en nuage, on paye en fonction de la capacité et de la puissance souhaitées, pendant un laps de temps donné. C’est très éloigné d’un modèle économique de plateforme.

Concernant les propositions, il nous semble que pour enrichir le texte, il faut s’inspirer de la charte en dix points établie par le Cigref, qui rassemble des DSI du secteur public et du secteur privé, et le CISPE, qui réunit des fournisseurs d’informatique en nuage au niveau européen.

Sur la question de la bande passante, Google a fait dès le départ le choix d’investir massivement dans des réseaux de fibre optique propres qui permettent *in fine* une meilleure qualité de service et une différenciation de la concurrence. D’autres acteurs qui n’ont pas investi de la même manière vont passer des tiers qui vont pratiquer leurs prix.

Si vous êtes un acteur international, l’activité dépasse très largement le champ géographique de la France et implique des transferts de données à travers l’Europe et à travers le monde, avec à la clé des coûts différents. Si vous êtes un fournisseur de services plus petit avec des clients locaux, la donnée sera transportée moins loin pour un coût plus faible. Les fournisseurs se rejoignent sur les questions de normes et de standards internationaux, mais chacun a fait des choix technologiques différents.

Concernant l’interopérabilité et le *multi cloud*, je rappelle que Google Cloud détient moins de 10 % de parts de marché. Nous sommes un *challenger* avec des ambitions importantes, comme en témoigne la création d’une nouvelle société avec Thalès afin d’offrir l’ensemble des services de Google Cloud Platform. En tant que dernier arrivé sur le marché, Google Cloud se doit d’être interopérable pour exister au milieu des autres solutions.

Sur la question des coûts de transfert, nous ne souhaitons pas communiquer de chiffres dans ce forum, mais nous avons partagé ce type de données avec l’autorité de la concurrence.

M. Yohann Bénard. – Pour ce qui concerne les produits vendus en France, la place de marché d’Amazon est bien soumise au droit français, sous le contrôle de la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) et du juge français. Le droit français est une combinaison de règles d’origine nationale et de textes issus de la transposition de textes européens. La loi pour la confiance en l’économie numérique (LCEN) de 2003 et d’autres textes plus récents visent justement à rehausser les standards pour que le droit français soit à la fois très protecteur pour les consommateurs et aligné sur les droits voisins.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le marché européen numérique est un marché profond et durable avec ses 500 millions de consommateurs. Nous avons changé d’ère en prenant conscience que nous dépendons tous de cet écosystème et qu’il faut à la fois assurer les conditions de juste concurrence et corriger les effets pervers sur les réseaux sociaux. Comme le disait l’un des co-fondateurs du *web*, si nous voulons un monde soutenable en matière de nouvelles technologies et qu’elles puissent être des sources de

progrès, il faut que ce monde soit parfaitement régulé et sécurisé. C'est une responsabilité que tous les acteurs quels qu'ils soient, européens comme extra européens, doivent partager. C'est un sujet de très grande importance et nous sommes véritablement à la croisée des chemins. Sous l'impulsion du commissaire Thierry Breton, l'Europe développe désormais une politique beaucoup plus stratégique. Les textes qui se succèdent à l'heure actuelle, qui visent à corriger cette absence de régulation, serviront sans doute d'étalon-or pour le monde, à l'image du règlement général sur la protection des données.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 45.

Mardi 20 juin 2023

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Jean-Philippe Lecouffe, directeur exécutif adjoint des opérations d'Europol

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Jean-Philippe Lecouffe, directeur exécutif adjoint des opérations d'Europol.

Europol est l'Agence européenne de police criminelle, chargée de la coordination de la lutte contre les stupéfiants, la pédocriminalité ou encore le terrorisme.

Si nous avons souhaité vous entendre dans le cadre des travaux de notre commission spéciale, monsieur le directeur, c'est pour bien marquer la dimension internationale de ces délits et l'indispensable coordination qui doit être réalisée à l'échelon européen pour les contenir.

Le texte qui nous occupera dans l'hémicycle au mois de juillet est la traduction du règlement européen sur les services numériques (RSN, ou *Digital Services Act*, DSA), qui établit Europol comme un signaleur de confiance, dont le statut est prévu à l'article 22 de ce règlement. Il contraint les plateformes à traiter par priorité vos signalements. Dans le cas de la prévention d'une infraction pénale, l'article 18 indique par ailleurs que, si le fournisseur d'accès auprès duquel un signalement est opéré ne peut pas identifier avec certitude le pays concerné, il en informe immédiatement Europol.

Au-delà de ces ajouts utiles, nous serons très attentifs à votre analyse de ce que l'on pourrait qualifier de « criminalité numérique ». Dans quelle mesure les plateformes, avec lesquelles vous travaillez au quotidien, vous semblent-elles coopératives ? Pensez-vous que les nouvelles obligations que le règlement leur imposera seront de nature à mieux appréhender les comportements délictueux qui peuvent commencer en ligne, avant de déborder dans la « vie réelle » ?

Je vous donne la parole pour une dizaine de minutes, puis je passerai la parole à nos rapporteurs.

M. Jean-Philippe Lecouffe, directeur exécutif adjoint des opérations d'Europol. – Je suis très honoré de pouvoir m'exprimer aujourd'hui devant vous et de vous livrer, au nom d'Europol, un point de vue sur le travail législatif en cours.

Nous savons à quel point les évolutions technologiques, dans leur majorité, sont sources d'opportunités. Nous savons aussi, cependant, combien la numérisation peut être un puissant catalyseur pour les criminels. C'est la raison pour laquelle le traitement des preuves électroniques et des contenus criminels en ligne est devenu une tâche quotidienne et essentielle pour l'ensemble des services répressifs de l'Union européenne et pour Europol. La criminalité en ligne évolue régulièrement ; les services d'investigation se heurtent régulièrement à des défis nouveaux et le législateur peine à suivre le rythme effréné de ces changements technologiques. Le règlement sur les services numériques, ou DSA, ainsi que le travail de votre commission, sont donc bienvenus pour nous aider à faire face à ces défis.

En outre, il est important de souligner que le caractère international des services et des crimes numériques limite les approches nationales et nous impose de privilégier une approche européenne, voire internationale, pour plus de puissance et d'impact.

Je commencerai par un état des lieux des menaces numériques aujourd'hui. Au sein de l'Union européenne, la menace qui arrive en tête est celle des abus et de l'exploitation sexuelle des enfants, préoccupation majeure et priorité essentielle des services répressifs, parce que cette menace concerne des personnes vulnérables. Depuis la pandémie de covid-19, ce type d'affaires connaît une véritable explosion, en particulier sous la forme de contenus autoproduits, des personnes mineures étant amenées, par des discussions, à dévoiler une partie de leur intimité en ligne.

Sur ce point, je précise que les équipes d'Europol sont soucieuses de ne pas utiliser le terme de pédopornographie, dans la mesure où, bien qu'elle puisse être moralement condamnable, la pornographie ne constitue pas en soi une infraction. En revanche, les attentats à la pudeur et le viol sur mineur relèvent du crime. L'emploi de ce terme affaiblit le crime en créant une confusion entre, d'une part, la pornographie et, d'autre part, les abus et les exploitations sexuelles des enfants, qui sont des crimes. Vous m'entendrez donc parler non pas de pornographie mais d'abus ou d'exploitation sexuelle sur les enfants. Ce point de vocabulaire nous paraît crucial.

Il existe pour ce type de contenus un vaste marché, en pleine expansion. La gravité des infractions augmente également, puisque le développement des moyens technologiques donne naissance à des infractions nouvelles et particulièrement abjectes, comme le *live streaming* de viols d'enfants, dont les délinquants font preuve, en la matière, de connaissances techniques poussées, pour se dissimuler. À cela s'ajoute une augmentation de la monétisation de ces contenus, y compris en direct, et certaines plateformes ne parviennent pas à empêcher l'accès des mineurs, capables d'utiliser soit des *virtual private networks* (VPN), soit de fausses cartes d'identité, pour poster eux-mêmes des vidéos explicites.

Les cyberattaques constituent le deuxième type de menaces liées au monde numérique. Même si elles ne concernent pas directement votre sujet, elles augmentent elles aussi de manière prononcée : attaques d'hôpitaux, d'administrations ou d'entreprises, attaques par logiciels malveillants, rançongiciels, piratages, attaques par déni de service, etc. Pour la première fois cette année, deux cybercriminels ont été inscrits sur la liste des personnes les plus recherchées dans l'Union Européenne, une liste que détient aussi Europol, preuve que nous sommes face à une menace qui monte.

La fraude en ligne est également massive : fraude au paiement en ligne et cyber-escroqueries figurent parmi les infractions criminelles les plus établies.

Enfin, les contenus terroristes en ligne constituent une menace particulièrement importante. La semaine dernière, Europol a publié son rapport annuel sur le terrorisme et l'extrémisme dans l'Union européenne (TE-SAT 2023), qui montre que la menace terroriste ne faiblit pas et qu'Internet reste un outil essentiel d'échange de contenus à caractère terroriste et de diffusion d'idéologies extrémistes pouvant conduire au terrorisme : radicalisation en ligne ou recrutement de jeunes vulnérables, jusque sur des plateformes de jeux, sont des exemples de formes que peut prendre cette menace.

Devant ce panorama des menaces, Europol se félicite de voir émerger des textes législatifs novateurs – le règlement sur les contenus terroristes en ligne, ou *terrorist content online regulation (TCO)*, le règlement sur les services numériques (RSN ou DSA) –, qui sont les premières tentatives mises en place au niveau européen de lutte contre les contenus illicites en ligne à grande échelle. Dans la mesure où les services et les délits numériques se propagent dans le monde entier, faire peser des obligations sur les diffuseurs peut avoir un impact réel à l'échelle mondiale.

Je vais évoquer à présent le soutien qu'apporte Europol aux États membres de l'UE dans la lutte contre ces menaces numériques, avec une attention particulière sur les domaines qui sont au cœur du travail de votre commission : les contenus illégaux en ligne.

Ce soutien prend d'abord la forme de signalements et de retrait des contenus terroristes en ligne. En effet, en 2015, Europol a créé une unité de signalement sur Internet, *Internet Referral Unit (EU-IRU)*, qui collabore étroitement, d'une part, avec les autorités compétentes des États membres de l'UE et, d'autre part, avec les fournisseurs de services d'hébergement, afin d'entraver la diffusion de contenus terroristes. La Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (Pharos) est l'un de nos grands partenaires dans ce domaine. De façon conjointe, nous signalons les contenus terroristes aux fournisseurs de services en ligne qui prendront ou non la décision de les supprimer.

Depuis sa création, l'IRU a détecté des comptes terroristes sur plus de 430 plateformes en ligne. Bien qu'elle ait produit des résultats satisfaisants, cette approche volontaire laisse apparaître de grandes différences dans la manière dont les entreprises répondent à nos signalements et modèrent leurs contenus ; cela conduit les réseaux terroristes à privilégier, pour diffuser leurs contenus, les plateformes ayant des politiques internes de modération moins contraignantes. C'est la raison pour laquelle l'UE a adopté le règlement sur les contenus terroristes en ligne, en 2021, à la suite de l'attentat terroriste sur la personne de Samuel Paty en France. En effet, l'assassinat de cet enseignant avait donné lieu à la diffusion de contenus particulièrement intolérables sur les réseaux sociaux. Le règlement va permettre de rendre les demandes de retraits obligatoires et non plus seulement volontaires.

Ce règlement permet aussi de coordonner les actions de demande de retrait entre les différentes autorités compétentes des États membres : si Pharos et l'unité équivalente italienne ou allemande passent par un point d'accès unique comme Europol, nous limitons le risque de duplication qui existe quand ces organismes travaillent en même temps sur les mêmes dossiers. Dans l'heure qui suit la réception d'un ordre de retrait, les fournisseurs de services d'hébergement doivent s'exécuter ; en outre, on requiert de la part des plateformes une vigilance active en matière de détection des contenus terroristes. Enfin, le règlement

établit que les autorités nationales, et non les fournisseurs de services en ligne, auront le dernier mot dans la modération de ces contenus.

Toutefois, l'approche partenariale avec les plateformes doit perdurer ; l'ordre de retrait doit rester une arme de dissuasion à utiliser quand le dialogue a échoué.

Le règlement sur les contenus terroristes en ligne désigne Europol comme interface entre les autorités nationales et les plateformes. À ce titre, nous lancerons dans quelques jours la Plateforme européenne des retraits des contenus illégaux sur Internet (Persil), un système unique et collaboratif de transmission des signalements et des ordres de retrait par les autorités compétentes de tous les États membres vers l'ensemble des fournisseurs de services, qui ont l'obligation de s'immatriculer auprès de l'un des pays de l'UE, l'Irlande dans un grand nombre de cas. Persil favorisera les échanges d'information avec ces fournisseurs de service d'hébergement et facilitera la coopération et la coordination des efforts entre les autorités compétentes pour lutter contre les contenus terroristes en ligne et éviter les duplications. Cette plateforme permet ainsi une application harmonisée du règlement dans les 27 États membres.

J'en profite pour souligner que les relations que nous avons établies avec Pharos sont excellentes ; la plateforme est l'un de nos plus anciens et solides partenaires et nous l'avons consultée, de même que ses homologues, dans la création et le développement de Persil.

Le règlement sur les services numériques (DSA), adopté en 2022, prévoit de manière plus générale la modération de tous les contenus en ligne et pas seulement des contenus à caractère terroriste, comme le TCO. Comme avec celui-ci, Europol pourrait aider les États à appliquer ses dispositions pour optimiser son impact sur les mesures répressives ; des discussions avec la DG Connect de la Commission, qui sera chargée de sa mise en œuvre, ont déjà eu lieu à ce sujet, afin d'offrir notre expertise et notre infrastructure. Persil, qui n'a pas été conçu uniquement pour des contenus terroristes, pourrait être là aussi très utile. Notre but principal est d'éviter les doublons au sein des Vingt-Sept.

Concernant les abus et l'exploitation sexuelle des enfants, Europol dispose depuis plus de vingt ans d'une équipe spécialisée dans la lutte contre les contenus illégaux de cette nature. Une équipe d'experts, l'Analysis Project Twins (APT), soutient les forces de l'ordre des États membres de l'UE vingt-quatre heures sur vingt-quatre dans la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels des enfants. En 2022, par exemple, elle a coordonné 93 enquêtes internationales portant sur ces contenus. Au cours d'une seule opération, qui impliquait une dizaine de milliers de comptes et 13 pays sur 3 continents, 146 enfants ont pu être identifiés à travers le monde et les informations transmises aux services de police. C'est la coordination internationale des activités d'enquête qui a permis d'identifier ce grand nombre de victimes et de suspects.

En ce qui concerne plus spécifiquement la modération des contenus, notre équipe APT facilite la réception puis la diffusion des signalements d'exploitation sexuelle des enfants en ligne. Aux États-Unis, les plateformes signalent tous les contenus suspects à l'organisme américain National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC). Un accord conclu avec le NCMEC permet à Europol d'être un point d'entrée unique pour 20 pays européens pour le partage des informations, les autres fonctionnant par transmission directe du NCMEC. Cela permet de déclencher des enquêtes dans les États membres. En 2022, nous avons ainsi reçu, analysé et diffusé plus de 290 000 signalements du NCMEC,

environ 5 600 par semaine. Europol dispose aujourd’hui de la deuxième plus grande base de données au monde de ces contenus.

J’espère que cet état des lieux aura permis de rendre plus claires trois choses principales : premièrement, la criminalité numérique évolue rapidement et les criminels agissent plus vite en détournant les plateformes et services présents sur le marché ; deuxièmement, l’efficacité de la réglementation, comme les règlements TCO et DSA, repose sur des règles communes à l’échelle de l’Union et sur la coordination et la coopération des services répressifs au niveau européen, la dimension européenne étant de nature à améliorer l’impact auprès de partenaires privés de taille mondiale ; troisièmement, Europol joue un rôle central en aidant les États membres dans la lutte contre la criminalité numérique et la clef du succès se trouve dans la coopération des États membres pour éviter les duplications.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – *Vous avez évoqué vos relations avec les plateformes : quelle est leur qualité ? Les plateformes sont-elles, selon vous, à la hauteur des enjeux ? Comment peut-on améliorer ces relations ?*

Concernant le DSA, y a-t-il selon vous des manques, des éléments à préciser ? Bien sûr, nous ne pouvons pas compléter le règlement européen, qui est d’application directe en droit interne, mais son application française peut nous donner l’occasion de faire passer des messages ou d’inscrire directement dans la loi des évolutions importantes. J’ajoute que le DSA prévoit des contraintes importantes pour les très grandes plateformes, qui sont au nombre de 19, dont aucune n’est française. Comment faire pour que le règlement concerne davantage les plateformes au-delà de celles qui revendiquent 49 millions de connexions ?

Lors de son audition, madame Augereau, cheffe de l’office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l’information et de la communication (OCLCTIC) qui a la charge de Pharos, s’est inquiétée de l’alourdissement que pourraient engendrer les procédures européennes, notamment au moment de procéder à des blocages massifs. Que pensez-vous de ce risque ?

Pouvez-vous détailler les conséquences de l’adoption à brève échéance d’un nouveau règlement visant à prévenir et à lutter contre les abus sexuels sur les enfants ? Pouvez-vous revenir sur son calendrier d’adoption ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – *Pensez-vous que le projet de loi qui nous est soumis pourrait être complété par quelques dispositions qui y seraient insérées par anticipation du projet de règlement de lutte contre les abus sexuels des enfants ?*

M. Loïc Hervé, rapporteur. – *Les auditions que nous avons menées ont permis de mettre en lumière un problème d’équilibre entre la protection des données personnelles, d’une part, et les nécessités de la lutte contre la criminalité en ligne, d’autre part. Comment Europol procède-t-il pour identifier les auteurs des infractions ? Dans quelle mesure les outils actuels pour mener ces investigations dépendent-ils des plateformes et non des informations collectées par les services d’enquête des États ?*

Concernant votre réflexion sur le terme de pédopornographie, d’autres personnes auditionnées ont également souligné son caractère ambigu. Il a toutefois un seul mérite, même s’il pose un problème conceptuel : on sait de quoi on parle. On peut le contourner avec une périphrase, mais celle-ci posera d’autres difficultés.

Enfin, le projet de loi, s'il est adopté, prévoit une sanction pénale en cas de défaut d'exécution d'une demande de retrait d'un contenu mettant en scène des enfants victimes d'abus sexuels. Que pensez-vous de cette disposition ? Pouvez-vous dresser un premier bilan d'une procédure analogue créée pour les comptes terroristes par le règlement TCO ?

M. Jean-Philippe Lecouffe. – Les relations avec les plateformes sont globalement de bonne qualité, mais cela s'explique par le fait que le retrait des contenus se fait, comme je vous le disais, de manière volontaire. Le plus souvent, nous intervenons en réaction, c'est-à-dire après qu'un contenu illicite nous a été signalé. Jusqu'à présent, sur le fondement du TCO, nous n'avons adressé qu'une douzaine d'ordres de retrait, parce que Persil n'est pas encore complètement opérationnel.

Ce que les plateformes apprécient également est le fait que nous sommes pour elles un point d'entrée unique, ce qui leur évite de discuter avec plusieurs autorités nationales. Néanmoins, je le disais, nous nous heurtons aux politiques internes de chaque plateforme, auxquelles elles se réfèrent pour supprimer ou non les contenus signalés. Par conséquent, nous sommes preneurs d'un instrument coercitif pour l'exécution des ordres de retrait, afin de faire de la pédagogie.

Le RSN présente-t-il des lacunes ? L'enjeu nous semble être de faire des textes technologiquement neutres, autrement dit qui restent pertinents alors même que les technologies évoluent. Le règlement y réussit en partie, je pense, mais il restera sûrement des choses à adapter pour couvrir toutes les situations.

Ensuite, notre approche ne doit pas être exclusivement répressive ; au contraire, nous avons besoin d'entretenir nos partenariats avec les plateformes pour qu'elles continuent, de leur propre chef, à réguler leurs contenus. Elon Musk déclarait d'ailleurs ce matin dans les médias, en parlant de Twitter, vouloir se conformer à la réglementation en vigueur.

L'Union européenne concentrera son action sur les 19 plateformes les plus importantes – sur les 430 identifiées –, qui regroupent environ 45 millions d'utilisateurs, donc la législation des États membres est elle aussi pertinente, notamment pour les plateformes plus petites, surtout si elles s'inspirent du règlement sur les services numériques. Encore faut-il que les plateformes soient hébergées sur le territoire du pays concerné : le RSN vise justement à éviter ce nomadisme juridique, en partant du principe que les plateformes ne peuvent se priver du marché européen.

Je comprends l'argument sur l'alourdissement des procédures. Celles-ci ont toutefois un gros avantage : elles évitent les doublons. Pourquoi la plateforme Pharos ouvrirait-elle un dossier sur des faits déjà signalés par des collègues d'autres États membres ? La mutualisation des informations à l'échelon européen est la contrepartie de l'alourdissement des procédures. En outre, l'ordre de retrait doit être utilisé en dernier recours : il faut d'abord privilégier le dialogue avec les plateformes.

Europol ne participe évidemment pas aux discussions sur le règlement européen en cours de préparation ; cette tâche incombe au Conseil, au Parlement et à la Commission. Je ne sais pas quelle sera l'issue des discussions. Il est toutefois impossible que l'Union européenne n'adopte pas de position commune sur le sujet. La transmission de contenus par nos collègues américains repose sur une exception à la réglementation européenne. Or celle-ci s'achèvera en août 2024 : il nous faut donc un texte efficace pour continuer à disposer de signalements volontaires. Anticiper les conséquences du futur règlement me semble difficile à

l'heure actuelle, tant les discussions entre les États membres sont encore nombreuses sur ce texte nécessaire à la poursuite de notre action. Cela dit, la saisie de nombreux contenus lors de nos enquêtes nous permet aussi de récolter des informations encore inconnues des plateformes.

Mener à bien notre travail tout en respectant le règlement général sur la protection des données (RGPD) est un défi quotidien. L'action d'Europol est soumise au Contrôleur européen de la protection des données (CEPD). Nous plaçons en faveur d'un équilibre entre protection des données et sécurité de nos concitoyens. En tout état de cause, nous avons besoin de moyens pour assumer au mieux nos missions.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Une sanction pénale en cas de défaut d'exécution de la demande de retrait vous semble-t-elle pertinente ? Cette possibilité existe déjà pour les affaires de terrorisme, entre autres.

M. Jean-Philippe Lecouffe. – Une telle sanction serait utile, en complément des amendes déjà prévues ; un tel point de vue ne vous étonnera pas de la part d'un gendarme. En outre, les entreprises souffriraient d'un préjudice réputationnel en cas de poursuites pénales, ce qui constitue parfois un moyen d'action efficace.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Le projet de loi prévoit la création d'un filtre anti-arnaques. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Philippe Lecouffe. – Cette initiative est bienvenue. Les fraudes en ligne se multiplient, même si les montants extorqués ne sont pas très importants. Le travail de prévention est crucial.

Le filtre protégera nos concitoyens les plus vulnérables. Cela dit, je ne connais pas encore les détails de son fonctionnement : il faut que les dispositions légales résistent aux évolutions technologiques futures.

Mme Laurence Rossignol. – Vous avez indiqué que vous préféreriez retenir la notion d'abus sexuels sur les enfants plutôt que le terme de pédopornographie, qui, selon vous, minore l'ampleur du crime. Je comprends le fondement de votre raisonnement, mais je m'interroge sur ses conséquences. Certes, la pornographie n'est pas en tant que telle une infraction pénale, comme vous venez de le rappeler, mais certains contenus constituent des incitations à la haine, à la violence ou à l'inceste. En ne retenant que les abus sexuels sur les enfants, je crains que cela ne limite le champ de votre intervention. Les enquêteurs examinent chaque image d'un contenu pornographique – j'en profite pour saluer leur travail. Lors de leur audition par notre commission spéciale, les représentants de Pharos ont indiqué qu'ils renaient les critères d'Europol pour déterminer si les victimes étaient des mineurs. Par ailleurs, j'ai lu que Pharos avait reconnu à mots couverts qu'elle s'en tenait uniquement aux critères d'apparence, c'est-à-dire les signes extérieurs de puberté tels que les poils ou les seins. Mais ces derniers apparaissent bien avant 18 ans ! Que pensez-vous du critère retenu pour les infractions commises sur les mineurs déjà pubères ?

En outre, à préférer le terme de pédocriminalité à celui de pédopornographie, vous ne cherchez pas à faire retirer les images représentant la sexualité infantile. Finalement, que la personne filmée ait ou non 18 ans importe peu : avec de telles images, les rapports sexuels entre des enfants et des adultes sont banalisés. Ne pensez-vous pas que la distinction que vous opérez limite votre champ d'action ?

M. Jean-Philippe Lecouffe. – Nous n'établissons pas de critères formels. Dans de nombreux contenus que nous visionnons, il ne fait aucun doute que les victimes sont des enfants. Ces images sont ensuite transmises aux autorités nationales, car les poursuites sont décidées non pas par Europol, mais par des magistrats, sur le fondement du travail des enquêteurs. Il en va de même lorsque nous avons un doute sur l'âge des protagonistes : nous transmettons l'affaire aux autorités nationales, sous réserve que nous disposions de suffisamment d'éléments pour alimenter l'enquête.

Les critères utilisés par Europol sont les mêmes que ceux qui sont retenus par Interpol et, plus largement, par toute la communauté d'enquêteurs et de magistrats de l'Union européenne. Nous adoptons la même vigilance pour les faits de violence commis contre des adultes, mais ces poursuites relèvent d'un autre champ du droit.

Nous adoptons une vision multidirectionnelle en matière d'infraction. Nous ne fixons pas les limites, mais nous en référons toujours aux autorités nationales, dont les réglementations diffèrent selon chaque État membre.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour ces informations et pour l'ensemble de vos actions. Lors de ma visite au siège d'Europol, j'ai été frappée par la très bonne coordination entre les États membres, et même avec des États ne faisant pas partie de l'Union européenne. Je me souviens ainsi du rôle essentiel joué par Europol dans le démantèlement du réseau *Boystown*. Nous vous souhaitons toute la réussite possible pour votre entreprise de longue haleine.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 15 h 30.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

Protection de l'enfance – Audition de MM. Arthur Melon, délégué général du Conseil français des associations pour les droits de l'enfant (Cofrade), Olivier Gérard, coordonnateur du pôle « médias - usages numériques » de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), et Mme Angélique Gozlan, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique (Open)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes réunis pour notre huitième et dernière audition en commission spéciale. Nous avons décidé avec les rapporteurs de la consacrer à un sujet au cœur des préoccupations du Sénat, sur lequel portent notamment les premiers articles du projet de loi, à savoir la protection de l'enfance face aux contenus pornographiques et au cyberharcèlement – la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a travaillé sur ce dernier sujet.

Nous accueillons M. Olivier Gérard, coordonnateur du pôle « médias – usages numériques » de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), M. Arthur Melon, délégué général du Conseil français des associations pour les droits de l'enfant (Cofrade), et

Mme Angélique Gozlan, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique (Open).

Le sujet de la protection de l'enfance est au cœur de nos préoccupations et vous avez tous été plusieurs fois entendus sur les différents textes que nous avons portés dans cette assemblée, ainsi que sur les rapports d'information que nous avons produits. Je veux citer bien entendu le travail pionnier de la délégation aux droits des femmes sur l'industrie pornographique, qui a souligné les ravages d'un accès totalement libre à des contenus plus qu'inappropriés pour les mineurs. Selon la dernière enquête de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), 2,3 millions de mineurs visitent chaque mois des sites pornographiques. Dès 12 ans, la moitié des garçons se rendent en moyenne au moins une fois par mois sur l'un de ces sites. Ce chiffre est révélateur et notre assemblée s'honore, sur l'initiative de notre collègue Marie Mercier, d'avoir voulu y mettre un terme dès 2020. De l'autre côté du spectre, l'actualité dramatique, avec le suicide de la jeune Lindsay et plus récemment du jeune Thibault, nous a rappelé à tous l'urgence d'agir contre le cyberharcèlement, facilité par les réseaux sociaux, pour que le monde numérique ne se transforme pas en un monde totalement dénué de règles.

Les mineurs sont donc les premières victimes du développement des outils numériques. Récemment, nous avons adopté une proposition de loi dont notre collègue Alexandra Borchio Fontimp était rapporteure, sur la majorité numérique à 15 ans pour l'accès aux réseaux sociaux. La commission mixte paritaire a abouti aujourd'hui même.

Le 12 juin dernier, le Sénat a adopté la résolution européenne que nous avons déposée avec Ludovic Haye et André Reichardt sur la proposition de règlement européen établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants. Ce texte est en cours de négociation à l'échelle européenne.

Nous souhaitons donc vous entendre, tout d'abord sur le constat et plus encore sur votre appréciation des dispositions qui seront prises dans le cadre de ce texte d'application de règlements européens.

M. Olivier Gérard, coordonnateur du pôle « médias – usages numériques » de l'Union nationale des associations familiales. – Nous échangeons aujourd'hui sur un texte qui s'inscrit dans un foisonnement d'initiatives parlementaires et réglementaires, ce qui manifeste une volonté forte des pouvoirs publics d'agir en vue d'apaiser la situation dans l'espace numérique. C'est une priorité pour les familles que nous représentons. Cette impulsion politique est nécessaire pour que nous puissions collectivement faire bouger les lignes. En effet, les modifications législatives ne suffiront pas, et il faudra que l'ensemble des parties prenantes unissent leur action.

L'étude de l'Arcom a conforté les données figurant dans le rapport d'information sur l'industrie de la pornographie que le Sénat a publié l'an dernier. Les chiffres concernant l'accès des mineurs aux sites pornographiques sont édifiants et il faut garder à l'esprit que cet accès passe en premier lieu par le smartphone. L'étude montre en effet que dans 95 % des cas, l'accès aux sites pornographiques se fait par ce biais et dans 75 % des cas exclusivement par le smartphone.

Quant au cyberharcèlement, la situation est également inquiétante. Le rapport du Sénat sur le sujet citait un ordre de grandeur : entre 800 000 et 1 million d'enfants sont

victimes de harcèlement scolaire chaque année. En outre, les violences en ligne et les propos haineux s'inscrivent aussi dans le champ du cyberharcèlement.

Selon la dernière étude que nous avons menée, les parents considèrent le harcèlement comme le principal sujet d'inquiétude en matière de santé des enfants. Ils souhaitent que l'on prévoie un accompagnement et un soutien et que des mesures soient prises pour lutter contre ce phénomène. Au-delà des mesures législatives, ils attendent aussi davantage d'information sur ce sujet.

Les mesures sur la protection de l'enfance que le projet de loi prévoit dans ses premiers articles étaient nécessaires. Toutefois, un certain nombre de dispositions qui s'inscrivent dans le champ du numérique souffrent du délai nécessaire à leur mise en œuvre opérationnelle. Par exemple, les articles relatifs à la protection des mineurs du règlement général sur la protection des données (RGPD), qui prévoyaient notamment le consentement des parents dans le cas des enfants âgés de 13 à 15 ans, n'ont pas été mis en œuvre, cinq ans après la mise en place du règlement. De plus, la loi de mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à Internet n'entrera en vigueur qu'à la fin du premier semestre 2024.

Pourtant, les attentes sont fortes de la part des familles, et l'enjeu est de santé publique. Dans l'univers numérique, les évolutions sont très rapides et il est difficile de justifier de tels délais auprès des parents.

Les articles 1^{er} et 2 relatifs à l'accès à la pornographie prévoient le renforcement du rôle confié à l'Arcom pour réduire les délais d'intervention. Avec l'Open, nous avons saisi l'Arcom dès la fin de 2020. Or les décisions judiciaires n'ont toujours pas été rendues, ce qui montre la nécessité de repenser le dispositif pour le rendre plus réactif et plus utile compte tenu de l'urgence du problème. L'Arcom pourra donc prendre des décisions administratives, qu'il s'agisse de bloquer les sites, de les déréférencer, voire de prononcer des sanctions pécuniaires, dans le respect de la procédure contradictoire. Nous espérons que cela permettra de lever l'incompréhension dont nous font part les parents sur la lenteur des interventions.

Le texte est plutôt positif à nos yeux. Toutefois, il met l'accent sur les sites de communication en ligne, notamment pornographiques. Or l'accès des mineurs aux contenus pornographiques passe aussi par les réseaux sociaux, par les messageries privées ou par la transmission de contenus *via* les téléphones portables. La mesure prévue dans le texte ne suffira donc pas à résoudre toutes les questions.

L'article 1^{er} porte sur les recommandations techniques, notamment les dispositifs de vérification d'âge, ce qui représente pour nous une avancée importante. En effet, durant ces derniers mois, les débats ont essentiellement porté sur l'absence d'un cadre référentiel, même si un certain nombre de solutions techniques sont déjà proposées sur le marché pour faire en sorte de respecter des principes comme l'anonymat. La proposition de mettre en place rapidement des recommandations techniques est une belle avancée, d'autant que le référentiel sera contraignant.

Toutefois, le texte ne fixe pas de délai pour la mise en œuvre de ce référentiel, de sorte que celui-ci ne semble pas avoir d'obligation de résultat.

Sur la lutte contre le cyberharcèlement, l'article 5 vise à sanctionner ceux qui l'exercent par une peine complémentaire de suspension des comptes. Il s'agit là d'une

avancée positive dans la protection des victimes, qui permettra d'éviter que les pratiques ne se poursuivent au-delà des décisions rendues. La mesure vise ainsi à lutter contre tout sentiment d'impunité, ce qui est, selon nous, tout à fait nécessaire.

Le texte prévoit de bloquer l'utilisation de la plateforme incriminée et éventuellement l'ensemble des comptes de la personne mise en cause. Toutefois, le cyberharcèlement peut passer par plusieurs plateformes et il faudrait sans doute prévoir des mesures de suspension en cascade pour que la sanction concerne l'ensemble des canaux auxquels le harceleur a eu recours.

Même si ce n'est pas l'objet de la loi, il faut rappeler que la lutte contre le cyberharcèlement passe par la sanction des auteurs, par la sensibilisation de l'ensemble des parties prenantes et par l'accompagnement des victimes et de leur famille. Or les moyens alloués pour cela restent insuffisants. Nous menons des actions en ce sens sur notre réseau et nos services sont saturés, ce qui nous empêche d'accompagner les familles de manière satisfaisante.

Qu'il s'agisse de la lutte contre l'accès à la pornographie, de celle contre le cyberharcèlement ou de la protection des enfants en ligne, les enjeux éducatifs pèsent lourd. Il convient de renforcer les dispositifs de prévention et d'éducation auprès des jeunes, de manière qu'ils adoptent de nouveaux réflexes quant aux comportements acceptables ou non en ligne. Il faut aussi continuer d'accompagner les parents et la famille, qui jouent un rôle essentiel. Nous venons ainsi de lancer un dispositif de labellisation des actions de parentalité numérique et nous considérons qu'il faut continuer de développer ce type d'initiative. En effet, c'est en développant une approche complémentaire que nous pourrions faire face à ce fléau.

Enfin, le cyberharcèlement passe beaucoup par le smartphone, qui reste le grand absent de ce projet de loi. Les jeunes sont pourtant équipés de manière très précoce, avec les mêmes outils que les adultes, alors qu'ils n'ont pas forcément la maturité suffisante pour les utiliser. Nous devrions nous interroger sur la place du smartphone dans notre société. Si nous voulons lutter contre les dérives et mieux protéger les enfants, c'est une réflexion qu'il nous faudra mener.

M. Arthur Melon, délégué général du Conseil français des associations pour les droits de l'enfant. – Le Cofrade se félicite du fait que les pouvoirs publics se saisissent du sujet de l'exposition des mineurs à la pornographie.

Toutefois, à la lecture des articles du texte, j'ai ressenti davantage de colère que de soulagement. En effet, le Parlement vote des lois qui sont bien faites, mais ne sont pas appliquées : on ajoute de nouvelles lois pour trouver prétexte à ne pas appliquer des dispositions législatives qui existent bel et bien et qui sont parfaitement suffisantes. Ainsi, l'article 227-24 du code pénal prévoit une sanction à l'encontre des personnes mettant à disposition des contenus pornographiques susceptibles d'être vus par des mineurs. De plus, il est déjà prévu dans la loi que l'Arcom et la justice ont la possibilité de déréférencer et de bloquer les sites qui contreviendraient à ces dispositions.

L'arsenal législatif en vigueur est donc suffisant pour s'attaquer au cœur du problème, que l'enquête de l'Arcom a bien identifié : 60 % des contenus pornographiques consommés par les mineurs proviennent de cinq plateformes. Une section entière de ce projet de loi leur est consacrée, les autres plateformes pornographiques qui font payer leurs contenus ne posant pas de problème particulier en matière d'exposition des mineurs à la pornographie.

Par conséquent, est-il bien nécessaire de prévoir un chapitre dans un nouveau projet de loi pour contraindre cinq plateformes à se conformer à la loi, alors même qu'elles font l'objet de deux procédures judiciaires, l'une au pénal et l'autre au civil, par l'intermédiaire des fournisseurs d'accès Internet.

La plainte au pénal a été engagée en 2018 sur le fondement de l'article 227-24 du code pénal, à la suite de la plainte déposée par le Cofrade et par l'Open. Au bout de cinq ans, nous n'avons reçu aucune nouvelle de cette plainte déposée devant le ministère public.

Quant à l'autre procédure, elle a été lancée auprès de l'Arcom, à la fin de l'année 2020. Or, à force de manœuvres dilatoires, on constate toujours en 2023 des millions de visites de mineurs sur des sites pornographiques, dont les responsables n'ont visiblement pas l'intention de prendre la moindre mesure pour respecter la loi et protéger les mineurs.

Pourtant, la Cour de cassation a rappelé dans un arrêt récent que la loi était claire et constitutionnelle. Rien ne s'oppose donc à ce que le tribunal prenne la décision de demander aux fournisseurs d'Internet de couper l'accès à ces sites.

À l'article 1^{er}, l'alinéa 2 prévoit que l'Arcom veillera à ce que les contenus pornographiques mis à disposition par un service de communication au public en ligne ne puissent pas être accessibles aux mineurs. L'Arcom deviendrait ainsi l'autorité de référence dans la protection des mineurs. Toutefois, n'est-ce pas plutôt aux fournisseurs de veiller à ce que les contenus pornographiques qu'ils diffusent sur Internet ne soient pas accessibles aux mineurs ? Ne faudrait-il pas plutôt préciser que le rôle de l'Arcom est de veiller à ce que les fournisseurs de contenus pornographiques s'assurent de leurs obligations légales ?

Le troisième alinéa prévoit l'élaboration par l'Arcom de lignes directrices pour que les plateformes pornographiques puissent savoir comment protéger les mineurs de leurs contenus.

Cet alinéa s'inscrit en fait dans la ligne stratégique de défense de ces plateformes, lesquelles expliquent depuis plusieurs mois ne pas pouvoir se conformer à la loi parce que celle-ci n'est pas claire et que ni l'Arcom ni la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ne leur indiquent comment assurer la protection des mineurs. Dès lors, elles considèrent que la loi est anticonstitutionnelle, ne respectant pas le principe de légalité des délits et des peines. Or, je le rappelle, pour la Cour de cassation, elle est parfaitement claire, et les plateformes doivent prendre elles-mêmes les mesures qui s'imposent pour rendre leurs contenus inaccessibles aux mineurs. J'attire donc votre attention sur le fait que cette mesure, en suggérant que les pouvoirs publics doivent un certain nombre d'explications, donne raison aux plateformes.

Par ailleurs, l'article 227-24 et la loi prévoyant le déférencement des sites Internet par le biais de l'Arcom et du tribunal judiciaire posent une obligation de résultat : si une plateforme est dans l'incapacité de s'assurer que ses contenus pornographiques ne sont pas accessibles aux mineurs, elle n'a pas le droit d'en faire trafic. Ce que je crains avec ce troisième alinéa, c'est que l'on passe d'une obligation de résultat à une obligation de moyens. Les plateformes pornographiques allégueront s'être conformées aux lignes directrices de l'Arcom et, en cas de problème avec leurs solutions techniques, demanderont que l'on se retourne vers l'autorité indépendante. Or les technologies du numérique évoluent très vite, et l'on ne sait pas comment, demain, l'âge des mineurs sera vérifié ou comment ceux-ci

pourront dissimuler leur âge véritable. Autrement dit, on demande à l'Arcom d'entrer dans une course sans fin d'adaptation de lignes directrices à des évolutions extrêmement rapides.

Les plateformes pornographiques essaient aujourd'hui de nous faire croire que, si les contenus sont accessibles aux mineurs, c'est du fait de la législation et du manque de technologies adéquates. Il faut inverser la réflexion et considérer que, si la technologie ne permet pas de contrôler l'âge des mineurs, la plateforme ne peut pas faire commerce de ses contenus. On ne peut sacrifier l'intérêt de l'enfant sur l'autel de solutions techniques qui se font toujours attendre !

Par ailleurs, je ne vois pas, au regard des chiffres d'affaires des plateformes, comment l'amende prévue au sixième alinéa pourrait être dissuasive. S'agissant de plateformes qui ne sont pas domiciliées fiscalement en France, quelles procédures seront engagées pour recouvrer 75 000 euros à l'étranger ? Cela vaudra-t-il le coup pour le contribuable français ?

Enfin, même si, comme Olivier Gérard l'a rappelé, les procédures judiciaires sont beaucoup trop longues par rapport à l'urgence de la situation et que je comprends parfaitement l'idée de permettre à l'Arcom de prendre seule la décision de suspension des sites, je pose la question de la constitutionnalité d'une telle mesure. Les plateformes ne se gêneront pas pour lancer une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité (QPC) et bloquer une décision de l'Arcom dans ce sens.

À l'article 3, relatif à la pénalisation en cas de non-retrait de contenus à caractère pédopornographique, il est indiqué le cas d'une plateforme ne pouvant se conformer à une demande de retrait « pour des motifs tenant à la force majeure ou à une impossibilité de fait qui ne lui sont pas imputables ». J'aimerais bien avoir un exemple de tels cas... Pour quelles raisons une plateforme, sommée par l'Arcom de retirer un contenu à caractère pédopornographique, pourrait justifier d'une impossibilité de le faire ?

En outre, le projet de loi s'en tient au seul retrait des contenus à caractère pédopornographique, comme s'il n'y avait pas, derrière, des auteurs de pédocriminalité et des victimes. Nulle part il n'est fait mention d'enquêtes qui devraient être automatiquement lancées pour les identifier et s'assurer que les victimes reçoivent l'assistance dont elles ont besoin et que les auteurs soient traduits devant la justice.

Mme Angélique Gozlan, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique. – Je précise qu'outre ma qualité d'expert de l'Open je suis également docteur en psychopathologie et psychologue clinicienne, ce qui inscrit mes propos dans un courant de pensée particulier par rapport aux enfants et aux adolescents.

Saluant le travail engagé, qui marque un tournant symbolique et législatif quant à la protection des mineurs sur Internet, l'Open tient néanmoins à souligner plusieurs points.

Je ne serai pas longue sur la question de la pornographie, car nous rejoignons totalement les remarques qui viennent d'être exposées par Arthur Melon. Se posent, d'une part, la question de l'effectivité des pouvoirs accordés à l'Arcom et, d'autre part, celle de l'application des mesures en matière de sanctions pénales et administratives des sites donnant accès à des contenus pornographiques à des mineurs, dont beaucoup dépendent d'entreprises opacifiées, hébergées dans des paradis fiscaux.

S'agissant des exigences de contrôle d'âge soumises au respect de la vie privée, il est absolument nécessaire de veiller à ne pas sacrifier la protection de l'enfant à la protection des données : on procède bien au contrôle des cartes d'identité des mineurs lorsqu'ils veulent acheter de l'alcool dans un supermarché. En l'absence de solutions techniques permettant d'opérer une corrélation entre le contrôle de l'âge et la protection des données, l'Open propose d'appliquer le système de la carte bleue, facile et rapide à mettre en place.

Nous soutenons bien évidemment la volonté de régulation des sites pornographiques, mais nous insistons pour que cette régulation se fasse au nom de la cohérence éducative. Or, il n'y a rien dans ce projet de loi sur l'éducation des mineurs et des adultes !

Il faut promouvoir l'obligation d'une éducation aux médias et au numérique auprès des enfants et des adolescents, ainsi qu'une éducation sexuelle abordant, non pas uniquement la santé sexuelle et la prévention des risques, mais aussi les questions du consentement, du plaisir sexuel, de la connaissance de son corps au regard du corps de l'autre, de la relation sexuelle, de la condition de l'homme et de la femme. Ainsi, on leur offrira la possibilité de se construire un regard critique et d'aller vers une vie sexuelle dans le respect d'autrui.

Il faut par ailleurs impliquer et soutenir les adultes pour qu'ils puissent accompagner les enfants et les adolescents dans l'utilisation des espaces numériques, en prenant en considération le risque d'exposition aux images pornographiques. Nous sommes, je le rappelle, la première génération de parents à devoir construire une éducation numérique.

Raisonner seulement par le prisme de l'évitement des risques n'est donc pas suffisant ; il est absolument nécessaire de penser prévention, éducation et accompagnement.

Sur le cyberharcèlement, l'option retenue dans le texte – une peine complémentaire de suspension du compte sur la plateforme pour les utilisateurs condamnés pour une durée maximale de six mois – pose plusieurs questions.

Sachant que tout utilisateur peut créer maints comptes et changer d'adresse IP, comment une telle mesure sera-t-elle techniquement possible ?

Il est par ailleurs précisé dans l'étude d'impact que « la peine de suspension des comptes ne concerne que les services de plateforme en ligne ayant été utilisés pour commettre l'infraction ». Or, comme le montrent les études sur le cyberharcèlement, un cyberharceleur n'opère pas à partir d'un réseau social unique ; il utilise divers canaux. En imaginant qu'après une suspension de compte sur un site donné, il poursuive son harcèlement à partir d'un compte ouvert ailleurs, que prévoit le projet de loi pour faciliter le parcours juridique de la victime ?

Les « témoins en ligne » sont les grands absents de ce texte. Comment définit-on la notion de témoins en ligne du cyberharcèlement, dont la particularité est d'être présents en masse ? Comment qualifie-t-on des actes comme *liker* ou repartager une publication harcelante ? Que prévoit le texte pour ces témoins en ligne ?

Toujours dans l'étude d'impact, on peut lire que « cette peine complémentaire de suspension de compte dissuade les utilisateurs dont les comptes ont déjà été suspendus à récidiver et également d'autres utilisateurs qui pourraient être tentés de se livrer à des

comportements similaires ». Cet effet de dissuasion est relatif au profil psychologique de la personne et ne peut pas être généralisé.

Enfin, « l'obligation pour les plateformes d'empêcher la création de nouveaux comptes par ces utilisateurs récidivistes prévient d'autant plus de tels comportements et protège les utilisateurs de contenus néfastes et préjudiciables ». J'attire votre attention sur le fait qu'on ne peut penser la prévention des comportements de cyberharcèlement et la protection des utilisateurs par la seule voie législative – une interdiction n'empêche pas la transgression – et que l'usage fait des réseaux sociaux constitue juste une mise en lumière de comportements préexistants. Or – question fondamentalement absente du projet de loi –, que prévoit-on pour l'accompagnement des personnes condamnées ? Les harceleurs sont en souffrance et en difficulté – ce sont, soit d'anciens harcelés, soit des personnes se construisant en leaders négatifs pour réparer une faille narcissique – et, dans le cas de mineurs, ils manifestent en outre une banalisation de leurs actes et une déréalisation. « Ce n'est pas la vraie vie, on est sur numérique », vont-ils dire... Un suivi doit donc impérativement être associé à ces mesures et l'on pourrait s'inspirer, ici, de pratiques déjà existantes, notamment les injonctions de soins à destination des acteurs de violences sexuelles.

On pourrait donc imaginer une injonction de soins en aval de l'acte commis – avec prise en charge individuelle ou en groupe – et, en amont, une sensibilisation plus forte des enfants et des adolescents à l'être ensemble et au collectif. Cela implique d'intégrer aux programmes scolaires, avec une progression de la maternelle au secondaire, des modules d'éducation aux médias et au numérique, comprenant notamment une sensibilisation à l'impact émotionnel des images, l'intégration progressive d'une notion de « citoyen en ligne », une déculpabilisation à l'acte de signalement, une sensibilisation aux phénomènes de groupe et une information associée à la responsabilisation de leurs actes.

Cela me permet de rebondir sur un point de l'étude d'impact qui m'a particulièrement interloquée : les impacts sur la jeunesse y sont qualifiés par le terme « néant ». Je n'ai pas les codes pour savoir ce que sous-tend, dans le cadre d'un projet de loi, la notion d'impacts sur la jeunesse, mais pour la psychologue que je suis, ce terme m'apparaît comme un non-sens. L'article 5 du projet de loi doit évidemment avoir un impact sur la jeunesse ! La sanction qu'il porte doit avoir valeur d'apprentissage ; elle doit affirmer la centralité de la loi et des règles, que ce soit dans l'espace public réel ou dans l'espace numérique, ce qui favorisera le vivre ensemble et la société ; elle doit permettre de rendre un sujet responsable, à même d'assumer les conséquences de ses actes. Il doit donc y avoir un « après la sanction », c'est-à-dire un accompagnement qui n'oublie personne : harceleurs, témoins et victimes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La question éducative est effectivement essentielle, mais il faut distinguer ce qui relève de la loi et ce qui relève de son application par décret, puis au travers de l'élaboration des programmes éducatifs. Aujourd'hui, ces sujets sont déjà inscrits au cœur du code de l'éducation. De longue date, le Sénat a légiféré en ce sens. Ainsi, en 2011, nous avons instauré une obligation de formation et de sensibilisation des élèves aux risques et aux menaces de l'Internet. Puis nous avons de nouveau amendé la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance afin de spécifier ce que doit être la formation des formateurs dans ce domaine très précis. Maintenant, nous devons contrôler l'application de la loi. Aidez-nous à le faire !

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les interventions ayant été très complètes et fouillées, je souhaiterais plutôt livrer une réflexion.

Nous sommes bien conscients de la période dans laquelle s’inscrit notre travail : un accord vient d’être trouvé en commission mixte paritaire (CMP) sur la majorité numérique ; nous attendons une décision de justice ; le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA) entreront sous peu dans l’ordre juridique français ; de nouveaux textes européens sont en cours de négociation ; certains textes de loi entrent à peine en vigueur, avec des effets juridiques qui pourront seulement être mesurés après quelques mois ou quelques années.

À vous entendre, si je schématise, il faudrait se contenter d’appliquer les dispositions existantes, attendre et voir si cela fonctionne... Il me semble au contraire qu’il faut accélérer et « massifier » le dispositif, car, en réalité – toutes les auditions le montrent –, rien n’est réglé. Non seulement les affaires portées devant l’autorité judiciaire tardent à obtenir un jugement, mais elles sont également très peu nombreuses. Cela me fait penser à l’excision : des milliers de jeunes filles vivant en France sont concernées, mais aucune affaire n’est portée devant les tribunaux !

L’idée de confier à l’Arcom la définition d’un cahier des charges précis des techniques par lesquelles on pourrait tenter de contrôler l’âge des personnes consultant des sites pornographiques est donc une tentative et, dans un contexte où il faut « massifier », essayons de rendre la rédaction plus opérationnelle, mais ne tournons pas le dos à cette nouvelle tentative. Je le dis sans méconnaître les difficultés techniques posées, ni aucune des difficultés liées aux messageries instantanées, à la double anonymisation ou encore au simple fait que, dans certaines familles, les enfants ont accès aux cartes bancaires.

Notre commission spéciale ne fait que saisir une occasion. Ce texte aurait pu ne pas exister – les règlements européens ne l’exigent pas forcément –, mais certains points devaient être précisés et le Gouvernement a tenu à insérer les premiers articles du texte. Je vois difficilement comment le Parlement, en particulier le Sénat, ne pourrait pas saisir cette occasion pour progresser sur ce sujet, fondamental pour la jeunesse de notre pays.

Mme Laurence Rossignol. – Je pense, comme vous, monsieur Melon, que l’efficacité des trois premiers articles du texte est sujette à caution. Vous dites même que le dispositif envisagé pourrait s’avérer contreproductif. Cependant, quel autre dispositif pourrions-nous mettre en œuvre ? À mon sens, la pornographie est toxique pour tous, non pour les seuls mineurs. Idéalement, nous devrions être capables d’imposer la fermeture d’un site Internet en cas de non-respect de la disposition de la loi du 30 juillet 2020 concernant l’accès de ses contenus aux mineurs. Nous ne devrions pas avoir à nous engager dans des séries de référentiels ou de procédures comme celles que prévoit le texte. Vous avez raison par ailleurs de souligner que l’on n’entend dire par aucune autre entité, comme on l’entend de la part des grandes entreprises de l’industrie pornographique, qu’elle ne respecte pas la loi parce que l’État ne lui donne pas les moyens de le faire.

Nous butons toujours sur le même sujet : le postulat du nécessaire respect de l’anonymat et de la vie privée des consommateurs de pornographie. En réalité, il existe des *continuums* entre la pornographie, la pédocriminalité et le viol. Un article paru aujourd’hui dans *Le Monde* fait ainsi état d’une affaire criminelle survenue dans le Vaucluse, au cours de laquelle cinquante personnes ont été mises en examen pour viol, dans les ordinateurs desquelles des milliers d’images de viols et d’images pédopornographiques ont été retrouvées. Ces *continuums* ne sont, bien sûr, pas systématiques, mais il faut les avoir à l’esprit.

Or nous butons toujours sur la même question : qu'est-ce qui justifie que les consommateurs de pornographie aient droit à l'anonymat qu'aucun autre usager d'Internet ne revendique par ailleurs ? Pourquoi ce qui fonctionne pour les sites de jeux en ligne ne peut-il pas s'appliquer aux sites pornographiques ? Je n'ai toujours pas compris cela. Nous pourrions poser cette question au Conseil constitutionnel à l'occasion d'une QPC.

En l'état, le texte suscite une grande frustration, car nous avons l'impression de vider la mer à l'aide d'une petite cuillère.

Mme Marie Mercier. – Je partage ce qui a été dit : au travers de ce texte, nous avons l'impression de radoter. Une loi impose le contrôle de l'âge pour le visionnage de sites pornographiques. Nous savons contrôler l'âge dans l'univers numérique. Or cela ne fonctionne pas ! Certes, l'anonymat est demandé par les usagers sur les sites gratuits, mais qu'en est-il des sites pornographiques payants ? Pourquoi butons-nous sur le problème du contrôle de l'âge, alors qu'il ne se présente pas pour le cas des sites de jeux en ligne ? Il y a là des raisons qui nous échappent.

Un nouveau texte vient donc s'ajouter aux lois existantes. Il est déjà obligatoire de s'assurer que des contenus réservés aux adultes ne tombent pas sous les yeux des enfants. Or nous n'arrivons pas à effectuer ce contrôle, et ce texte ne nous permettra pas d'y arriver davantage.

L'article 15 du texte m'a par ailleurs beaucoup ennuyée : on ne voit pas pourquoi le Gouvernement réussirait davantage avec des ordonnances là où la loi échoue, concernant le contrôle des jeux comportant l'achat, l'usage ou le gain d'objets numériques monétisables.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Il est hors de question que nous laissions cet article en l'état.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous l'avons dit d'emblée au ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les contenus payants font l'objet d'un contrat. C'est l'existence de ce dernier et du paiement associé qui crée l'identification de la personne qui y accède. L'enjeu du texte est de fournir une réglementation et une régulation en l'absence de contrat, pour des contenus non soumis à une identification préalable.

Mme Annick Billon. – Lorsqu'Alexandra Borchio Fontimp, Laurence Cohen, Laurence Rossignol et moi-même avons démarré les travaux relatifs à notre rapport d'information intitulé *Porno : l'enfer du décor*, en janvier 2022, le regard porté sur l'industrie pornographique était assez édulcoré. Depuis, la situation a évolué. Nous avons mis en avant le fait que ces images étaient consultées par de très nombreux mineurs, et l'existence d'une porosité entre la pornographie, le proxénétisme, et la prostitution. Nos travaux ont suscité des réactions.

Le texte qui nous occupe ne va peut-être pas assez loin, mais il a l'avantage de présenter quelques propositions. Nous devons tout mettre en œuvre pour rendre la vie impossible aux entreprises de ce secteur, qui ne respectent pas la loi quand elle existe. Une véritable éducation au corps est par ailleurs nécessaire, car les enfants sont exposés à des images pornographiques dès l'âge de 8 ou 9 ans.

Il faut que vous nous aidiez à améliorer ce texte pour rendre la vie impossible à ces entreprises, souvent hébergées dans des paradis fiscaux et qui génèrent beaucoup d'argent, en leur imposant de lourdes sanctions.

Vous avez tous mentionné l'importance de mobiliser des moyens pour faire respecter la loi. Il revient aux entreprises de l'industrie pornographique de se mettre en conformité avec la loi. Ce n'est pas à un organisme extérieur, *a fortiori* à l'État, de les aider à le faire. Il incombe à ces entreprises de faire en sorte que les images qu'elles véhiculent ne soient pas accessibles aux mineurs, et que toutes les images qui contreviennent à la loi – images de viols, à caractère raciste, ou relevant de la pédocriminalité – soient bloquées.

Nous sommes intéressés par toutes les pistes que vous pourriez proposer pour renforcer en la matière la protection des mineurs et de toute la société, car ces images ne sont pas nuisibles seulement pour les mineurs.

Mme Toine Bourrat. – Quelle est votre position sur la levée de l'anonymat et du pseudonymat sur Internet, sachant que le second permet de multiplier les comptes à l'infini ?

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Que pensez-vous de la possibilité de fusionner les plateformes d'appel 3018 et 3020, évoquée dans le cadre de la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne, dont j'étais rapporteure ? Cette possibilité avait été envisagée pour améliorer leur visibilité.

Quel est votre point de vue concernant l'idée, portée par cette proposition de loi, de replacer l'autorité parentale au cœur de la famille pour responsabiliser les enfants, et la création d'un « permis d'Internet » ? Une meilleure éducation à la sexualité est en effet indispensable.

Enfin, j'envisage de présenter un amendement visant à responsabiliser les boutiques d'applications et les systèmes d'exploitation, qui concourent également à l'accès aux contenus pornographiques. Ces sociétés doivent se montrer vigilantes en ce domaine, car elles disposent des données permettant de le faire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cet amendement, sur lequel j'avais travaillé avec Annick Billon et vous-même pour un texte antérieur, trouvera toute sa place dans le projet de loi dont nous discutons.

M. Reichardt a été co-rapporteur de la proposition de résolution européenne visant à prévenir et combattre les abus sexuels sur les enfants. Le sujet est pris très au sérieux en Europe, où l'on s'interroge sur une législation *ad hoc*.

M. André Reichardt. – À titre informatif, outre les données chiffrées relatives aux consultations des sites pornographiques gratuits, connaissons-nous les chiffres des consultations des sites pornographiques payants ?

Par ailleurs, l'obligation faite à l'Arcom dans le texte de fournir des lignes directrices pour contrôler la majorité des personnes qui visionnent des contenus pornographiques risque d'avoir peu d'effet. Existe-t-il une autre façon de procéder que l'on pourrait inscrire dans le projet de loi, pour parvenir à un contrôle obligatoire efficace de cette majorité ?

M. Olivier Gérard. – La disposition contenue dans l'article 15 du texte nous a également surpris, la voie d'ordonnance ne nous semblant pas appropriée compte tenu de l'importance des enjeux relatifs à la protection de l'enfance sur Internet.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il n'est pas question de laisser cette partie du texte en l'état. Le Sénat aime peu les ordonnances de toute façon.

M. Olivier Gérard. – La simplification des plateformes d'appel est une demande que l'on entend beaucoup sur le terrain. On se perd en effet dans les numéros existants, et l'on renvoie à l'enfant ou au parent concerné la responsabilité de choisir entre l'un ou l'autre. Une simplification est donc nécessaire pour clarifier et faciliter l'accès du grand public aux plateformes d'appel – *via* un guichet unique, par exemple.

Il est important par ailleurs de redonner une place aux parents, afin qu'ils exercent véritablement leur rôle auprès de leurs enfants. Des dispositifs d'accompagnement et de sensibilisation pourraient être envisagés. Une réflexion est en outre en cours autour d'une certification « Pix parents », reprenant les compétences requises pour accompagner les enfants sur Internet, qui doit aboutir fin 2024 ou début 2025.

Je n'ai pas d'informations par ailleurs sur les chiffres des consultations des sites pornographiques payants.

M. Arthur Melon. – Nous sommes les premiers à déplorer la longueur des délais de justice. Celle-ci tient toutefois à des manœuvres dilatoires engagées par les plateformes concernées. Une nouvelle procédure a en outre dû être lancée en raison d'un vice de procédure imputable à l'Arcom, qui a entraîné un retard de plusieurs mois pour la citation des fournisseurs d'accès à Internet devant le tribunal judiciaire.

L'injonction de médiation prononcée durant la première audience entre l'Arcom, les fournisseurs d'accès à Internet et les plateformes pornographiques nous a par ailleurs surpris, car elle revenait à demander à un régulateur chargé de faire respecter la loi de négocier avec des structures qui ne la respectent pas.

Un arrêt du Conseil constitutionnel découlant d'une QPC et rendu au printemps explique également la longueur de la procédure judiciaire engagée.

Faire passer les décisions par le juge prend donc du temps. Toutefois, rien ne garantit que l'Arcom fasse le travail plus rapidement que les magistrats, du fait des incertitudes sur les moyens qui lui seraient alloués dans ce cadre.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La question des moyens n'est pas neuve. L'Arcom se voyant octroyer plus de missions, des amendements seront déposés lors de l'examen du prochain projet de loi de finances pour augmenter, de manière générale, les moyens alloués aux autorités de régulation.

M. Arthur Melon. – Le Cofrade, l'Open et l'Unaf ont saisi l'Arcom fin août à l'encontre de Twitter, qui laisse des contenus pornographiques, pédopornographiques et zoophiles sur sa plateforme. À ce jour, aucune suite n'a été donnée à cette saisine.

Il est assez curieux par ailleurs de voir combien les plateformes pornographiques bénéficient d'une sorte de régime d'exception concernant le respect de la vie privée. Quand il s'agit de connaître la religion, l'orientation sexuelle ou politique de quelqu'un sur les réseaux

sociaux, cela ne pose pas problème. Or dès qu'il est question de pornographie, cela devient très important. Pourquoi un tel régime d'exception ? Je rappelle que la Cour de cassation a estimé que la loi actuelle avait des moyens proportionnés par rapport à l'exigence de protection des mineurs. Nous devrions donc être moins regardants sur la protection des données personnelles lorsqu'il s'agit de protéger des mineurs.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le texte prévoit la définition d'un cahier des charges technique, qui fera l'objet d'une délibération de l'Arcom après avis de la Cnil. Des opérations de vérification du contrôle de l'âge pour le visionnage d'images pornographiques seront ensuite effectuées, assorties d'un régime de sanctions. Il ne s'agit donc pas simplement d'affirmer une obligation. Confier cette tâche à l'Arcom est un choix politique qui sera posé ou non au travers de ce texte de loi. Il faudra évidemment renforcer les moyens qui lui sont alloués.

Par ailleurs, il n'est pas certain que le fait de passer par une autorité administrative indépendante plutôt que par le juge judiciaire fournisse une réponse plus efficace et plus massive au problème dont nous parlons. Ce choix devra être posé par le législateur. Il reste qu'en l'absence d'un tel choix nous en resterons au droit actuel, dans le cadre duquel très peu d'affaires sont portées devant les tribunaux, et les délais de jugement sont très longs.

L'expression « manœuvres dilatoires » relève du jugement de valeur. La juridiction judiciaire repose en effet sur la base du contradictoire. Toutefois, l'opération de médiation ordonnée par le juge m'a également surpris, mais cela s'est fait dans le respect du fonctionnement ordinaire des juridictions judiciaires.

M. Arthur Melon. – L'enquête de Médiamétrie commandée par l'Arcom montre que 60 % des contenus pornographiques consommés par les mineurs proviendraient de cinq plateformes gratuites. Je ne sais pas comment se répartissent les 40 % de contenus restants entre les plateformes gratuites et payantes, mais je pense que les premières sont majoritaires.

Si le tribunal demande le 7 juillet prochain aux fournisseurs d'accès de suspendre les plateformes pornographiques, gageons qu'elles trouveront tout de suite une solution technique pour se mettre en conformité avec la loi et pouvoir republier leurs contenus. La question des difficultés techniques relève plutôt du prétexte. Je serais d'ailleurs curieux de voir, une fois qu'une décision de sanction aura été prise à l'encontre de l'une d'entre elles, la créativité que déploieront les autres plateformes pour trouver des solutions permettant de contrôler l'âge des internautes.

Mme Toine Bourrat. – Je rappelle ma question sur le pseudonymat sur Internet ?

Mme Angélique Gozlan. – Il s'agit d'un enjeu important, car l'usage de pseudonymes favorise la levée des inhibitions et augmente le nombre d'inconduites sur les réseaux sociaux. Il participe en outre aux pratiques agressives et aux diffamations en masse comme le *trolling* et les raids. Cependant, derrière le pseudonyme se trouve toujours une adresse IP. On rejoint ici la question de la protection des données personnelles. Néanmoins, une levée du pseudonymat pourrait être envisagée en cas de cyberharcèlement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le texte qui nous occupe est un texte d'application d'au moins trois règlements européens, auxquels s'ajoute le *Data Act*, par anticipation. Il a fait l'objet de négociations entre les États membres.

Une solution extrême au problème de l'accès des mineurs aux contenus pornographiques consisterait à responsabiliser les plateformes en leur conférant un troisième statut, entre hébergeur et éditeur, et en remettant en cause leur modèle économique. C'est celui-ci en effet qui rend possibles ces dérives, car elles sont rémunératrices. En l'occurrence, le texte propose un compromis, et constitue à ce titre une étape vers une possible amélioration de la situation.

Les crimes qui ont été évoqués restent condamnables, par une justice qui demeure trop lente. Cependant, le sujet principal reste notre difficulté à avoir prise sur ces plateformes, que l'on a laissé prospérer. Une étape comme celle-ci est nécessaire pour tenter de reprendre la main. Si le texte n'est pas parfait, il a le mérite de construire une prise de conscience collective pour que tout le monde se mette en ordre de marche dans cette direction.

La commission spéciale n'en est encore qu'à l'étape des auditions. Vous entendre aujourd'hui nous a permis de rappeler l'importance de faire valoir les dispositions qui existent déjà dans la loi, et le travail considérable qu'il nous faut mener sur les moyens dédiés à l'évaluation et au contrôle réguliers, par le Parlement, de leur application. Merci de votre éclairage. Nous serons attentifs à tout cela.

Ce texte s'appliquera uniformément dans tous les États membres. Cela est d'autant plus important que les réseaux pédopornographiques sont souvent transfrontaliers. Il faut appréhender cette question de façon transnationale, d'où l'importance d'un socle minimal de législation harmonisé au niveau européen.

Nous vous remercions de votre participation.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 45.

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 13 h 45.

Audition de M. Tariq Krim, entrepreneur et spécialiste des questions du numérique

M. Mickaël Vallet, président. – Chers collègues, nous débutons notre après-midi de travail avec l'audition de M. Tariq Krim. Vous avez été l'un des pionniers de l'écosystème français du Web.

Vous êtes l'initiateur du mouvement *Slow Web*, qui prône un usage « apaisé » du numérique. Vous avez fondé plusieurs jeunes pousses, dont Netvibes et Jolicloud. Netvibes est une jeune pousse française qui a eu beaucoup d'influence en termes de « design produit » dans la Silicon Valley et qui a gagné de nombreux prix prestigieux. Jolicloud a lancé le jolibook, un ordinateur à moins de 250 euros développé en France et utilisant un service de cloud personnel respectueux de la vie privée.

Par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, vous militez pour une véritable politique de souveraineté numérique en France. Vous intervenez ainsi régulièrement dans les médias en tant que « lanceur d'alerte numérique », spécialiste des questions de « géopolitique numérique », d'éthique, de militarisation du réseau et d'économie numérique. Vous avez enfin été vice-président du Conseil national du numérique, où vous avez une voix singulière.

Votre expérience, votre expertise et vos prises de position affirmées en faveur d'une plus grande souveraineté numérique française et européenne nous intéressent particulièrement. Aujourd'hui, nous ne savons toujours pas ce qu'est au juste TikTok : s'agit-il d'une entreprise commerciale dont la croissance et le succès dépassent désormais celui des autres réseaux sociaux ? Ou d'un outil au service d'un pouvoir à la recherche d'une plus grande autonomie numérique ?

Dans tous les cas, il ne vous aura pas échappé que les lignes bougent. Les représentants de TikTok en Europe disent désormais s'inscrire dans un dialogue plus coopératif avec les autorités, au gré des annonces d'interdiction d'utilisation de l'application qui ponctuent régulièrement l'actualité. Ainsi, le « projet Clover » est annoncé comme devant permettre une plus grande sécurisation des données des utilisateurs européens. Une telle annonce soulève incontestablement et de nouveau la question de l'« infonuage » souverain européen et de l'extra-territorialité des droits américain et chinois, soulignant, malheureusement, les fragilités de notre politique de souveraineté numérique.

Avant de vous laisser la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, je vais procéder aux formalités d'usage pour les commissions d'enquête.

Je dois ainsi vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

M. Tariq Krim lève la main droite et dit « Je le jure ».

Vous avez la parole.

M. Tariq Krim, entrepreneur et spécialiste des questions numériques. – Je vous remercie pour votre invitation. J'interviendrai devant vous avec trois fonctions différentes.

La première est celle d'entrepreneur ayant développé des produits aux États-Unis. À ce titre, je suis assez époustoufflée par la performance de TikTok, qui a réussi à s'imposer dans un écosystème extrêmement compliqué en devenant à un moment l'application la plus téléchargée aux États-Unis. La deuxième fonction est celle de designer produit, spécialisé dans les questions d'éthique et de design. J'ai observé l'évolution des réseaux sociaux mais également la manière dont ces outils peuvent capter l'attention. La dernière fonction est celle de spécialiste de géopolitique, ayant lancé un *think tank* sur la géopolitique du numérique et sur la guerre autonome, pour analyser l'usage de l'intelligence artificielle et les nouveaux scénarios de désinformation synthétique.

Mon propos liminaire se déroulera en trois parties. Tout d'abord, je rappellerai que la grande partie des critiques que l'on peut émettre contre TikTok peuvent également être adressées aux autres applications. Ensuite, je soulignerai que TikTok a mis en place un service assez unique, créant une relation très différente avec les utilisateurs, ayant compris la toxicité des réseaux sociaux et ayant su en tirer les conséquences. Enfin, il n'est pas possible de comprendre TikTok et le projet de loi *Restrict Act* du Sénat américain, sans avoir à l'esprit la guerre froide technologique entre la Chine et les États-Unis. Il faut en comprendre les enjeux et les conséquences pour la France et pour l'Europe.

Pour comprendre ce qui se passe dans le monde de l'internet, il faut retenir la date de 2010, qui correspond au moment où une majorité de personnes s'équipent en smartphones. Il y a une différence fondamentale entre la numérisation permise par le smartphone et celle ayant eu lieu avec l'ordinateur. Je rappelle qu'en France nous avons eu la chance de disposer bien avant d'une autre forme de numérisation avec le minitel. On a tendance à l'oublier mais la population française a été massivement connectée dès les années 1980.

Les réseaux sociaux ne sont pas si nouveaux que cela. Ils se mettent en place dès 2003-2004, dans un environnement d'ordinateurs portables. Je m'appuierai ici sur les travaux de Jonathan Haidt, auteur de *The Coddling of the American Mind*. À l'arrivée des réseaux sociaux, la période est techno utopiste. Les printemps arabes, le mouvement *Occupy Wall Street* laissent penser qu'Internet est un outil qui servira à propager la démocratie dans le monde entier. C'est l'acmé de l'ère Obama et de tout l'environnement Google.

Selon Jonathan Haidt, les choses commencent à se gâter à partir de 2010 car le smartphone est complètement différent dans son usage. L'ordinateur ne permet pas d'avoir la relation continue et ultra personnalisée que l'on a avec un mobile. Avec un ordinateur, quand je vais à table, je quitte la machine et je suis déconnecté. Le smartphone, à l'inverse, est souvent avec soi dans sa poche. Dès lors, la combinaison des réseaux sociaux et du mobile

devient un cocktail extrêmement explosif. Cela a eu deux impacts, dont nous commençons seulement à mesurer les conséquences. Le premier de ces dégâts concerne la santé mentale des adolescents, et tout particulièrement des adolescentes. Le second est l'impact sur les démocraties.

Les médias sociaux, c'est-à-dire les blogs, rassemblaient des millions d'utilisateurs quand les réseaux sociaux en rassemblent des milliards. Beaucoup d'entre nous ont cru que le téléphone était un espace personnel, voire un espace intime pour ses messages, photos et contacts personnels. Or, l'accès à l'intimité des individus (c'est-à-dire l'intimité computationnelle) devient de la matière pour les algorithmes. La régulation s'est surtout attachée à encadrer ce qui était dit publiquement et n'a pas assez concerné la protection de l'intimité. Il a fallu attendre le début des années 2010 et la révélation d'abus d'une société qui avait utilisé l'accès à tous les contacts pour envoyer des messages non désirés pour qu'Apple décide de fixer des contraintes. L'installation d'une application s'accompagne depuis de demandes d'accès aux photos, aux contacts, à votre localisation... Il y a ainsi une granularité dans l'accès à la vie privée, qui n'existait pas auparavant.

Pour reprendre l'analyse de Jonathan Haidt, ces réseaux sociaux amplifient les micro-agressions, le sentiment de victimisation, la passivité, l'intolérance aux idées qui ne sont pas les siennes. Ils conduisent aussi à limiter la liberté d'expression puisque l'on se refuse à dire certaines choses par peur de s'exposer à des formes de *trolling*. Les réseaux sociaux ont donc contredit dans leur fonctionnement l'idée d'une émancipation par l'initiative individuelle. On va ainsi à l'encontre de ce que souhaitent les démocraties libérales. Dès lors, quand une puissance étrangère voit ce mouvement à l'œuvre, il est évident qu'elle ne souhaitera pas le retenir mais plutôt l'amplifier.

Marshall McLuhan expliquait que notre vision du monde devenait tribale. Nous vivons en effet désormais dans un monde où l'on ne croit que ce que dit sa tribu et où l'on exclut tout ce qui vient d'une autre tribu. On l'a vu avec le *Brexit*, avec la vaccination... Les exemples sont nombreux. Cela s'est aussi traduit par une hausse de l'anxiété, tout particulièrement sur la génération Z et singulièrement sur les jeunes filles. Entre 2010 et 2015, il y a ainsi eu un doublement des cas d'automutilation sur les jeunes filles. Les réseaux sociaux ont donc eu un impact assez toxique, que l'on a du mal à mesurer puisque les études sur les années 2010 ne sont publiées que maintenant.

En quoi TikTok se différencie-t-elle des autres applications ? Pour résumer, il y a deux types de modèles de réseaux sociaux : les réseaux par *social graph* et les réseaux par *interest graph*. Les réseaux par graphe social nécessitent de suivre des utilisateurs (comme sur Twitter) ou d'ajouter des personnes comme amis (comme sur Facebook). Cela demande ainsi un travail de connexion. Je rappelle que Facebook s'est fortement inspiré d'un réseau sud-coréen du nom de Cyworld, qui le premier a connecté les gens avec leur véritable identité. Le problème de ce modèle est qu'il a besoin que les utilisateurs produisent des contenus. Il faut augmenter le nombre de connexions en suivant le maximum de personnes ou en ajoutant le plus d'amis et il faut que chacune de ces connexions produisent le plus de contenus. En 2004-2005, Facebook a eu l'idée de faire du changement de photo de profil un événement pouvant être commenté. L'entreprise a alors découvert que le réseau social pouvait générer une forme d'addiction. Après les photos de profil ont suivi les *posts*, les photos, puis enfin les médias ; ce réseau a alors permis l'accès à toutes les informations possibles.

Le scientifique Robin Dunbar a identifié qu'au-delà de 120 à 150 relations il est très difficile de suivre tout ce qui est publié sur Facebook. C'est donc là qu'intervient

l'algorithme d'organisation, le *Edgerank* chez Facebook. Il permet d'organiser et d'orchestrer pour chacun d'entre nous, souvent même à l'avance, son fil d'actualité. C'est aussi le cas chez Twitter, où sont organisées des situations de dominance. Je rappelle souvent, pour rigoler, que Twitter est le seul réseau où des personnes qui ne se connaissent pas se chamaillent à propos de quelque chose qu'ils ne connaissent pas vraiment. Le système a été construit pour créer ces entechocs.

TikTok a voulu se différencier et a compris à mon avis que la logique d'applications comme Instagram où il faut toujours se présenter sous le meilleur jour peut être toxique à long terme. Il a alors choisi un modèle de graphe d'intérêt, comme y avait eu recours YouTube. Il s'agit de *micro entertainment* : on ne se compare plus à ses amis, on regarde des vidéos provenant du monde entier. Ce modèle implique tout un travail algorithmique puisqu'il faut apprendre ce que chaque utilisateur préfère pour ensuite lui proposer des contenus qui l'intéressent. Comme l'avait décrit la journaliste Zeynep Tufekci dans un article du *New York Times* qui avait fait grand bruit, le problème est que pour attirer l'attention ces vidéos doivent être de plus en plus engageantes, voire de plus en plus « hardcore ». Guillaume Chaslot, ancien salarié de Youtube qui est aujourd'hui au Pôle d'expertise de régulation du numérique (PEReN), a beaucoup travaillé sur ces questions et pourrait vous en dire plus que moi.

On dit souvent que la force de TikTok réside dans son algorithme, qui serait meilleur que celui des autres applications. En réalité, compte tenu du format beaucoup plus court des vidéos, le temps d'apprentissage de l'algorithme est beaucoup plus rapide. Si l'on arrête au bout de 10 minutes une vidéo d'une heure sur YouTube, il est difficile d'en connaître la raison. Est-ce parce que la vidéo ne plait pas ? Est-ce parce que l'on souhaite la regarder plus tard ? Il y a certes un bouton « unlike » sur YouTube mais il est très peu utilisé. A l'inverse, sur TikTok, dès que l'on passe vite à la vidéo suivante, le message est envoyé qu'elle ne nous intéresse pas et le flux est alors réorganisé.

Par ailleurs l'espace sur TikTok étant contraint, un peu comme dans une pièce de théâtre, l'algorithme peut très facilement analyser le contenu. Il est ainsi très facile sur les vidéos de danse, qui sont très populaires, d'analyser les pas et d'identifier le type de danse pour ensuite proposer des vidéos du monde entier avec les mêmes pas de danse. Une activiste américaine m'avait confié que pour faire monter des vidéos sur le changement climatique, elle incorporait des danses aux messages de façon à faire remonter les vidéos dans l'algorithme. L'intelligence artificielle (IA) est capable d'analyser les vidéos et d'en retrouver des similaires parmi des milliards de vidéos. Par ailleurs, avec les technologies d'IA générative comme *Midjourney*, *ChatGPT* ou encore la société *Runway ML* qui permet de faire une vidéo de 6 à 10 secondes à partir d'un simple texte, nous ne sommes pas loin d'obtenir des contenus totalement synthétiques, à partir de simples demandes humaines et des archives de bases de données. Le catalogue est énorme, algorithmiquement accessible, et pourrait reconstruire à l'infini des vidéos. On pourrait dès lors construire des influenceurs artificiels.

Je terminerai en revenant sur la guerre technologique entre la Chine et les États-Unis. Il faut rappeler que la Chine se connecte à Internet en 1994 ; trois ans plus tard elle se déconnecte. Elle va ensuite empêcher l'ensemble des réseaux sociaux de fonctionner sur son territoire (le « *splinternet* »). Il y a eu des bras de fer intéressants entre la Chine et les États-Unis. Je vous en citerai deux. En 2019, un entraîneur de la NBA a adressé sur Twitter, réseau américain, un message de sympathie aux manifestants de Hong-Kong. La Chine s'est tournée vers la NBA, qui a demandé à cet entraîneur de présenter ses excuses. Il y a eu par ailleurs un boycott de son équipe, les *Houston Rockets*, en Chine. Il y avait à l'origine un contrôle fort de

la Chine de tout ce qui venait de l'extérieur. On observe désormais un système où les valeurs chinoises cherchent à s'exporter.

Cette guerre technologique a commencé sous Obama, est sortie de l'ambiguïté sous Trump et se poursuit sous Biden. Le but pour les États-Unis est d'empêcher la Chine d'exporter des produits à forte valeur ajoutée : la 5G, Huawei, TikTok (passé de 4 à 12 milliards de dollars l'année dernière). Il s'agit d'empêcher la Chine d'avoir accès aux dernières technologies américaines mais aussi européennes. Toutes les puces de nos téléphones sont réalisées par la société anglaise ARM, dont la propriété intellectuelle est située en Hollande. Biden a décidé que plus aucune des technologies américaines ne serait accessible. Au-delà de l'enjeu d'influence, il s'agit pour les États-Unis d'empêcher la Chine de pouvoir exporter des produits à très forte valeur ajoutée.

Pour répondre à la question « Que penser de TikTok ? », trois points de vue peuvent être adoptés. Le premier est celui de la santé publique : si cette application pose de véritables problèmes de santé publique, que fait-on pour réglementer l'accès à l'intimité des personnes ? Le deuxième point de vue est politique : que dirait-on si Fox, CBS ou TF1 était contrôlé par un acteur chinois ? Que dirait-on de même si TikTok était contrôlé par un acteur qatari ou iranien ? Enfin, il y a la question économique de la réciprocité : TikTok a la possibilité de générer plus de 12 milliards de dollars de revenus dans le monde occidental mais aucun des acteurs, que ce soient les *start ups* françaises ou les entreprises américaines de la *tech*, ne peuvent générer de tels revenus en Chine.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Merci pour cet exposé introductif qui, bien que court, était particulièrement riche.

Ma première question porte sur la granularité des informations, c'est-à-dire l'accès aux données privées. Beaucoup de personnes auditionnées nous ont indiqué que le nombre de fonctions du smartphone auxquelles l'application demande à avoir accès est bien plus important que pour d'autres plateformes. Confirmez-vous ce constat ? Par ailleurs, le refus de l'accès à ces fonctions empêche-t-il le téléchargement de l'application ? Savez-vous quel est le pourcentage des utilisateurs adolescents qui refusent ces accès ? Mon sentiment est qu'il n'y en a pas un pour mille...

M. Tarik Krim. – Pour répondre à la question de la granularité des données, j'ai récemment réinstallé l'application TikTok sur mon téléphone. Par rapport aux permissions demandées par Facebook, celles demandées par TikTok sont bien moindres. Il n'y a plus accès aux photos ou à l'agenda. Cela ne veut pas dire pour autant que la possibilité de traquer ou de pister un utilisateur n'existe pas. J'ai le sentiment que de la collecte par TikTok des données privées sur le téléphone a diminué, et ce pour deux raisons. La première est que je ne pense pas que ce soit très important aujourd'hui pour leur modèle. TikTok est dans une logique de micro voire nano *entertainment*. Une enquête aux États-Unis a montré que les adolescents préfèrent avoir TikTok plutôt qu'un abonnement à l'ensemble des services de streaming. On se focalise trop sur la collecte de données privées du téléphone, dupliquées ensuite sur le *cloud*. On oublie que la grande valeur d'un produit comme TikTok est sa valeur d'usage. Plus vous utilisez le produit, plus la connaissance de vos intérêts - sans avoir besoin de connaître votre identité - s'accroît. L'amélioration de la connaissance et des usages permettra l'amélioration de l'algorithme global. Les obsessions d'entreprises comme TikTok sont d'intégrer des systèmes fluides, pour intégrer de la publicité.

S'agissant des messages privés, les entreprises ont évidemment techniquement la capacité d'y accéder. Néanmoins, je ne me risquerai pas à affirmer qu'elles le font.

La question sur la désactivation avait été posée à Mark Zuckerberg lors de son audition au Sénat. Une fois l'application Tiktok retirée du téléphone, elle n'a a priori plus accès aux données. La question mériterait néanmoins d'être posée non pas à TikTok mais au système d'exploitation des téléphones. Sur le web, les services déposent des *cookies*, ce qui permet de créer des profils fantôme. Quand vous vous déconnectez de Facebook, un profil fantôme est créé, via un pixel installé sur le téléphone qui permet un traçage. Ce compte anonyme est alors de nouveau identifié quand vous vous reconnectez à Facebook. Si vous ne vous reconnectez pas à Facebook, ce profil fantôme perdure néanmoins et continue à être traité et analysé. Pour désactiver ces profils fantôme, le seul moyen semble être d'effacer ses *cookies*. Mais il est possible que même en effaçant ses cookies, le pistage continue.

Tous ces services numériques ont un *customer circle*, c'est à dire un cycle du consommateur. Il faut amener un consommateur sur un produit puis le rendre *addict*. Après avoir finalisé le profilage, le pic de rentabilité est atteint. Au cas où l'utilisateur souhaiterait quitter l'application, toute une pression sociale doit enfin conduire à le ramener sur l'application. Les sociétés de réseaux sociaux, comme les sociétés de l'internet en général, ont des stratégies pour gérer le départ des utilisateurs. Toutes les techniques possibles sont convoquées pour les faire revenir. Cela marche en général plutôt bien. Quand vous quittez Facebook, vous recevez des mails sur les *posts* de vos anciens contacts pour aiguïser votre curiosité et vous faire regretter votre départ...

M. Claude Malhuret. – La principale préoccupation des Américains est l'exportation des données à forte valeur ajoutée. Au-delà de ce problème économique, il y a un problème dont vous n'avez pas encore parlé : l'importation par TikTok, par sa société mère ByteDance et par le Parti communiste chinois, de données à forte valeur ajoutée - comme les données démographiques ou comportementales. Cette importation semble aujourd'hui permise pratiquement *ad libitum*, tant que les projets Texas aux États-Unis et Clover en Europe ne sont pas mises en place. Confirmez-vous cela ?

Les opposants aux projets Texas et Clover nous indiquent que les données auront beau être rapatriées sur des serveurs situées aux États-Unis et en Europe, il y aura toujours des portes dérobées. Je note d'ailleurs qu'il y a une grande opacité autour du projet Clover. Le président Vallet l'a rappelé dans son introduction. Ce mot d'opacité revient régulièrement dans nombre de nos auditions. Y aurait-il un moyen d'arriver à la certitude qu'il n'y ait pas de portes dérobées et donc d'exploitation des données remontant à Singapour, à Pékin et au Parti communiste chinois ? Si cela est possible, que faut-il exiger du projet Clover ?

M. Tarik Krim. – Vos questions sont pertinentes. Je n'ai pas d'information privilégié sur le sujet. Je m'informe, je me documente et je me laisse aussi aller à quelques scénarios. Votre propos pose d'abord la question de l'extraterritorialité du droit. Je me permettrai de souligner que tout touriste chinois venant à Paris peut prendre en photo des Français et ainsi les intégrer dans le crédit social chinois, si les techniques de scanning des visages existent. L'ensemble des plateformes chinoises ont la capacité de monétiser et d'accéder à l'ensemble des données. On parle des réseaux sociaux, mais c'est aussi le cas des *data broker*, qui permettent d'acheter les informations des consommateurs américains. Il y a d'ailleurs eu un scandale aux États-Unis avec le FBI, qui a acheté ainsi certaines données pour disposer d'informations. A l'inverse, il est très difficile d'accéder aux données chinoises.

Une des raisons pour lesquelles Google a quitté la Chine serait qu'une partie de son code source ait été visité. L'ancien PDG de Google Eric Schmidt était particulièrement hostile à l'idée de donner des avantages à la Chine dans le domaine numérique. La question est en effet de savoir si le droit chinois s'applique en Europe et aux États-Unis. La réponse est probablement oui. Cela vous a été, je crois, confirmé par la CNIL.

Si je comprends bien le projet Texas, l'idée est d'installer les *data centers* aux États-Unis. Cependant, quelle que soit la localisation des *data centers*, s'il n'y a pas d'accès aux codes sources et s'il n'y a pas d'audit, toute personne travaillant pour la compagnie peut accéder aux données. Cela pose bien évidemment des questions de sécurité. Un citoyen américain, du fait des risques pénaux, y réfléchira sûrement à deux fois. Mais pour un citoyen étranger, la question se pose différemment...

Techniquement, tout est possible. Des contraintes peuvent être fixées d'un point de vue légal. Mais si la technique l'emporte sur le légal, rien n'est garanti...

M. Claude Malhuret. – Pour prolonger ma question, pensez-vous que les directives contenues dans le DMA et le DSA sont aujourd'hui une réponse complète et satisfaisante aux problèmes de respect de la vie privée sur les plateformes en général, et sur TikTok en particulier ? Si oui, les pays européens et singulièrement la France disposent-ils des capacités humaines nécessaires en termes de techniciens pour les faire respecter ?

M. Tarik Krim. – Si le RGPD est une très bonne idée sur le papier, la résultante en est pour le consommateur la multiplication des *pop ups*. Nous n'avons pas travaillé de manière globale. L'idée était bonne et nous différenciait d'ailleurs des États-Unis sur la façon dont l'on traite la vie privée. Mais nous aurions dû réfléchir en matière de design et d'application sur ces produits.

Le problème du DMA et du DSA est qu'ils sont votés au moment où le sujet est déjà en train de changer. Entre temps, l'IA générative est devenue incontournable. On s'intéresse aux conséquences et très rarement aux causes. On explique aux entreprises ce qu'elles doivent fournir comme services vis-à-vis de l'extérieur. On oublie la manière dont on doit construire l'accès à l'intimité des utilisateurs. Une fois que les réseaux sociaux ont transformé les utilisateurs en pâte à modeler, on peut les mettre dans n'importe quelle moule. C'est ce qui est fait aujourd'hui en Europe et aux États-Unis. Nous avons assez peu travaillé sur l'aval. Alors que la sortie d'un produit médical exige tout un travail préalable sur les effets secondaires, nous sommes pour les réseaux sociaux face à une boîte noire. Ceux-ci s'intègrent dans l'intimité des personnes sans aucune analyse des impacts. La même question se posera avec l'IA générative, qui risque de conduire à de la désinformation à une échelle encore plus importante.

On oublie trop souvent que santé mentale et santé démocratique sont liées. Si les gens sont mal dans leur peau à cause des réseaux sociaux, il n'y a pas de raison pour que leur vision de la politique soit soudain bien meilleure. Il n'y a pas de garde fous et très peu de réglementation du fait des volumes. On parle dans le cas de Facebook de milliards d'utilisateurs. La seule solution est de recourir à des algorithmes. La réponse de ces sociétés est toujours d'assurer que la prochaine génération d'algorithmes sera meilleure.

Le schéma est toujours le même : il faut un produit addictif, il faut ensuite le monétiser, il faut enfin assurer la gestion des potentiels effets de bord. Cette gestion intervient seulement en troisième étape. Or, les bonus des ingénieurs chargés de la monétisation sont

fixés en fonction de leur capacité à rendre le produit le plus addictif possible et à assurer la croissance la plus rapide du produit. Les équipes de régulation interviennent après. Tous ces services ont été pensés d'abord pour optimiser la croissance des produits et pour maximiser leur monétisation. Il faudrait donc que les lois obligent à repenser la conception même de ces produits. On a su le faire dans le domaine médical et bioéthique. Mais dans le domaine des technologies, il y a une incapacité à vouloir réglementer en amont. Or, c'est ce qui à mon avis doit être le plus important.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je vous remercie d'avoir évoqué les textes des règlements européens en cours. Je pense aussi au *Data Act*, qui suit le règlement Intelligence artificielle. Tout cela fonctionne ensemble et il y a une logique inhérente à ces textes. D'après de ce que vous dites, ces textes semblent insuffisants. Cela rejoint le travail de la commission des affaires européennes, qui a étudié la question du « *safety by design* ». L'objectif est d'imposer des expérimentations et des évaluations avant de mettre sur le marché une application fonctionnant avec des algorithmes. Vous confortez donc bien l'idée que ces textes ne sont pas assez protecteurs des jeunes.

S'agissant de la guerre froide technologique entre la Chine et les États-Unis, j'ai noté que vous avez indiqué que TikTok a les mêmes effets négatifs - à peu de différences près - que les autres plateformes. Est-ce à dire que nous Européens devrions être équidistants entre les États-Unis et la Chine ? Observez-vous malgré tout que la plateforme chinoise est beaucoup plus toxique et dangereuse, ce qui justifierait les interdictions prises récemment ? Faut-il n'y voir qu'une stratégie des États-Unis pour ne pas se laisser dépasser par la Chine ? Cela procéderait de la même logique que la proposition de moratoire sur l'intelligence artificielle faite par Elon Musk, proposition qui n'est pas dénuée d'intérêt... Pouvez-vous nous dire précisément si nous devons porter une attention particulière à la plateforme chinoise ?

M. Tariq Krim. – Je clarifie mon propos : il est évident qu'entre les États-Unis et la Chine, notre attitude ne peut pas être la même.

Les États-Unis sont une démocratie et le Congrès américain est très actif sur ces questions. Le cas de la Chine est bien évidemment à part. TikTok est une plateforme ultra addictive, beaucoup plus que les autres. D'ailleurs, et YouTube et Facebook proposent désormais des systèmes similaires de vidéos à format court. Nous assistons à un nivellement vers le bas.

Par ailleurs, TikTok est un outil d'influence. *A minima*, c'est un outil qui rend passives les populations occidentales. Les jeunes générations ont désormais une capacité d'attention très faible. Je fais partie d'une génération qui a expérimenté pour la première fois les coupures publicités des émissions. On trouvait cela insupportable, alors que la coupure avait lieu au bout de 15 à 20 minutes. Aujourd'hui, sur les plateformes, les interruptions sont toutes les 50 secondes. Nous ne sommes plus très loin d'être des poissons rouges...

En Chine, les lois sur les réseaux sociaux sont très dures, tout comme le seront les lois sur l'intelligence artificielle. Nous n'avons pas cette dureté adoptée par le gouvernement chinois. Les jeunes utilisent intensivement les réseaux sociaux. Or, entre 13 et 16 ans, on sait qu'il s'agit d'un moment charnière pour le développement cognitif des adolescents. Au moment où l'on a le moins confiance en soi, le travail algorithmique de ces réseaux conduit à détruire cette confiance. C'était le cas avec Instagram, dans une logique sociale de compétition. Avec TikTok, c'est une logique de ramollissement. On se désintéresse des

choses et l'on s'échappe de la réalité, suivant une stratégie de l'autruche. Nous n'avons pas encore bien étudié toutes ces conséquences sociales et politiques.

S'agissant du DSA, je suis évidemment favorable à une régulation. Cependant, je préfère une régulation moins volumineuse mais allant au fond du problème qu'un enchevêtrement de textes différents qui crée une bureaucratie dans le développement des applications. Le véritable problème est celui de la conception des applications. Songeons aux cas des médicaments ou même des publicités, qui sont beaucoup plus et mieux encadrés ! Si vous faites une publicité mensongère, vous pouvez être attaqué. Aujourd'hui, on ne règlemente qu'une fois l'application mise sur le marché et qu'elle a fait des dommages.

S'agissant de savoir s'il y a une spécificité de TikTok, je dirai que l'application, dans la course à l'attention, est allée encore plus loin que les autres plateformes. Facebook a tout un historique : d'un réseau social pour les universités, il est ensuite devenu le réseau social de l'ensemble de l'humanité, pour enfin se transformer en un réseau hybride entre site d'infos et réseau social, avec des équipes séparées ne fonctionnant pas toujours en très bonne harmonie. TikTok, lui, a été pensée pour créer de l'addiction instantanée et happer des heures d'attention par jour, prises sur la télévision ou sur les autres sources d'information. La télévision, la presse, la radio, les sites web étant délaissés par les jeunes, TikTok est bien leur outil d'information.

M. Claude Malhuret. – J'ai une question de politique fiction. C'est la question de l'apprenti-sorcier ou de la machine qui échappe à son maître. L'audition du PDG de TikTok s'est assez mal déroulée. Le travail du Congrès devrait aboutir à une interdiction pure et simple de l'application. D'ailleurs, l'état du Montana a d'ores et déjà interdit l'application pour l'ensemble de la population, ce qui risque d'être difficile à faire appliquer...D'après les médias, Biden hésiterait beaucoup à interdire cette application aux 150 millions d'utilisateurs américains, du fait de l'impact possible de cette décision sur la prochaine élection présidentielle...C'est une véritable interrogation. Peut-on interdire un réseau social ou ces réseaux sont-ils devenus trop puissants ? Les plateformes sont-elles devenues plus fortes que les États ?

M. Tariq Krim. – Trump avait voulu que TikTok soit racheté par une entreprise américaine. La Chine accepterait-elle de vendre cette application ou bien faut-il prendre des mesures d'interdiction ? Personnellement, j'ai toujours été en faveur de la réciprocité. La question s'était posée au sujet de *Russia Today* et de *Sputnik*. Fallait-il prendre des mesures d'interdiction de médias comme la Russie en prend contre nous ? C'est un dilemme. À cela s'ajoute le fait que TikTok est prisé par la génération Z et donc probablement par un bon nombre d'électeurs de Biden. Côté Républicain, une décision d'interdiction de l'application rassemblerait davantage de soutiens. Il y a une différence entre les États-Unis et nous : dans le cas d'une décision d'interdiction prise par l'UE, il n'y aura pas un pays en particulier qui aurait à en subir les conséquences.

Biden est très agressif actuellement sur les enjeux d'accès aux puces et d'accès aux technologies essentielles car il y a bien un véritable bras de fer entre la Chine et les États-Unis, dont TikTok n'est qu'un des éléments. Taiwan, principal producteur de puces, reste également un sujet majeur. Reste à déterminer ce que l'Europe a à retirer de ce bras de fer. Des compromis risquent d'être faits entre les États-Unis et la Chine : l'Europe fera-t-elle partie de ces compromis ? Serons-nous les dindons de la farce ou pourrons-nous en tirer des avantages ?

Dans le cas où les États-Unis prendraient une décision d'interdiction, je reste persuadé que l'Europe suivra. Je tiens à rappeler que l'Inde l'a déjà fait et que d'autres pays étudient la question de près. Nous avons des atouts : les sociétés européennes ARM et ASML sont indispensables à l'écosystème numérique. Nous sommes par ailleurs un marché extrêmement rentable d'utilisateurs. La question de l'interdiction ne peut pas être vue sans aborder la question de façon globale.

M. Mickaël Vallet, président. – J'aurais encore de nombreuses questions mais nous sommes contraints par le temps. Nous vous remercions beaucoup pour votre éclairage, qui ouvre encore de nouvelles interrogations !

La réunion est close à 14 h 50.

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

Lundi 15 mai 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Romain Badouard, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'Université Panthéon-Assas

M. Mickaël Vallet, président. – Nous poursuivons nos auditions avec M. Romain Badouard, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'université Panthéon-Assas.

Vous avez publié en 2020 *Les nouvelles lois du web*, dans lequel vous détaillez vos pistes pour assurer une régulation démocratique des contenus en ligne. Selon vous, trois principes devraient guider cette régulation : la transparence des procédures, la reconnaissance d'un droit d'appel, et enfin la création d'une agence publique indépendante, chargée de contrôler l'action des plateformes en matière de régulation des contenus – ce point nous intéresse particulièrement, par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, alors que 19 plateformes dont TikTok doivent se conformer d'ici à la fin du mois d'août aux obligations imposées par le règlement européen sur les services numériques – le *Digital Services Act* (DSA) –, nous aimerions connaître votre analyse sur ce règlement : ses exigences vous paraissent-elles suffisantes ? Seront-elles applicables ? Ceux qui sont chargés de l'appliquer en ont-ils les moyens ?

Enfin, plus globalement, nous souhaiterions vous entendre sur les spécificités de la politique de modération de TikTok et sur les cas de censure ou de « fantomisation » de contenus sur l'application. Comment est organisée cette modération, entre action des algorithmes et intervention humaine ? TikTok a-t-elle des stratégies pour stopper la viralité de certains contenus jugés indésirables ? Le fait-elle ?

Cette audition est captée et diffusée en direct sur le site du Sénat.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Romain Badouard prête serment.

M. Romain Badouard, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'Université Panthéon-Assas. – Je vous remercie de votre invitation sur la régulation des plateformes et la modération.

J'ai travaillé comme chercheur en sciences sociales sur la modération sur les réseaux sociaux, sous l'angle des conditions d'exercice de la liberté d'expression sur internet. Dans ce cas, je me suis intéressé aux grandes plateformes, comme YouTube et Facebook particulièrement. Je ne suis pas un spécialiste à proprement parler de TikTok, mais pour préparer cette audition, je me suis plongé dans les documents de la firme et dans différents articles scientifiques. Je vais donc vous présenter mon regard sur la modération de TikTok, à partir de cette étude qui n'est pas exhaustive, et qui repose sur les données auxquelles j'ai pu accéder.

Lorsque je me suis intéressé à ce sujet, j'ai été frappé par les similarités qui existent entre la modération sur TikTok et celle sur Facebook. Ce n'est pas anodin, puisqu'à partir du printemps 2020, TikTok a entrepris une grande réforme de son dispositif de modération. Au même moment, l'entreprise a embauché d'anciens cadres de Facebook. On peut donc imaginer que ces embauches ont contribué, justement, à cette réforme, qui suit en bien des points les pas de Meta et de Facebook.

La période de cette réforme, au printemps 2020, n'est pas non plus anodine : c'était pendant le premier confinement, une période d'explosion des usages, mais aussi de controverse sur la désinformation sanitaire sur les réseaux sociaux en général, et sur TikTok en particulier.

De la même façon, Facebook avait entrepris au printemps 2017 une grande réforme de son dispositif de modération, liée cette fois aux auditions de Marck Zuckerberg devant le Congrès américain, à la suite de l'affaire russe. On voit bien que le regard que porte la société sur ces plateformes et les actions des régulateurs et des pouvoirs publics peuvent avoir des effets directs – nous reparlerons du DSA –, mais aussi indirects, en maintenant une pression sur ces acteurs économiques et en les poussant à se réformer.

Le dispositif de modération de TikTok est assez similaire à celui de Facebook, mais aussi à celui de Twitter et de YouTube. Actuellement, en règle générale, les grandes plateformes ont tendance à s'aligner sur une espace de standard, une norme commune de modération qui repose sur plusieurs éléments : d'abord, des règles de publication. Sur TikTok, elles sont appelées « règles communautaires » : elles déterminent ce qu'on a le droit de dire ou non, de montrer ou non, lorsqu'on utilise l'application. À l'origine, ces règles de modération étaient privées et opaques. Elles ont été rendues publiques en juillet 2020, et depuis elles sont régulièrement mises à jour et précisées.

À ces règles s'associent différents moyens de les appliquer. Le premier, c'est une procédure de signalement qui permet aux utilisateurs de l'application de pouvoir notifier des contenus qui leur sembleraient illégaux ou contraires aux règles de publication – toutes les plateformes ont ce type de procédure de signalement.

Autre élément central, les modérateurs humains vont revoir ces signalements pour décider de laisser en ligne ou de retirer la vidéo. TikTok ne communique pas sur le nombre de modérateurs qu'il emploie. Selon les différentes sources que j'ai pu consulter, ils seraient entre 10 000 et 20 000. TikTok évoque 40 000 personnes travaillant dans la modération, mais ce chiffre englobe tous les juristes et chercheurs en informatique qui développent des outils d'intelligence artificielle de modération ; ce ne sont donc pas des modérateurs à proprement parler qui passent en revue les contenus.

Facebook annonce 30 000 personnes travaillant dans la modération, mais en réalité ce sont 15 000 modérateurs qui passent en revue les contenus. Mais entre 10 et 20 000 modérateurs, cela reste un chiffre plutôt important par rapport aux autres entreprises du secteur.

La modération humaine ne suffit pas – et cela vaut pour toutes les plateformes. L'entreprise a atteint le nombre de deux milliards d'utilisateurs actifs, donc le nombre de contenus est beaucoup trop important pour être traité uniquement humainement. Comme les autres plateformes, TikTok a parié sur l'intelligence artificielle pour automatiser la modération : elle entraîne des algorithmes à partir des bases de données constituées de vidéos retirées par les modérateurs humains pour que ces algorithmes apprennent à reconnaître des contenus illégaux ou qui contreviennent aux standards de publication.

Depuis 2019, TikTok publie des rapports de transparence chaque trimestre. Selon le dernier rapport, qui date du dernier trimestre 2022, 85 à 95 % des contenus retirés l'ont été automatiquement par l'intelligence artificielle. Cette tendance à l'automatisation, sur TikTok comme ailleurs, pose deux types de problèmes : d'une part, cette modération automatique est facilement contournable. On le voit dans le cadre de la lutte contre les discours de haine : les groupes racistes, misogynes, antisémites ou autres apprennent très rapidement à déjouer cette modération automatique, par exemple en utilisant un mot à la place d'un autre.

Deuxième problème, ce système génère des faux positifs, et aboutit à retirer des contenus légitimes. TikTok communique sur un taux de faux positif de 5 %, ce qui lui semble suffisamment bas pour généraliser l'automatisation ; mais à l'échelle des 85 millions de vidéos supprimées, cela en représente plusieurs millions durant le dernier trimestre.

Pour faire face au risque de censure abusive, TikTok a mis en place, comme les autres plateformes, des procédures d'appel, afin que les utilisateurs estimant avoir été victimes d'une censure abusive puissent demander un second examen de leur contenu par des modérateurs humains.

Dernier élément, la communication qui entoure cette modération : historiquement, les plateformes ne communiquaient pas sur leur modération. Mais, poussées par la société et les régulateurs, elles commencent à le faire. TikTok a suivi le même chemin que Facebook avec un centre de transparence *via* lequel on peut accéder à divers rapports sur les pratiques de modération. C'est une *newsroom* dans laquelle on trouve des actualités sur la politique de la firme, un centre d'aide aux usagers et des collaborations avec diverses organisations de la

société civile. C'est très conforme aux évolutions de la modération sur les grandes plateformes de réseaux sociaux.

Pour autant, le système de modération comporte deux spécificités. D'abord, les contenus apparaissant dans la page d'actualité de l'application, « For You », ne sont pas forcément produits par les contacts que l'on suit. Cela paraît anodin, mais sur Facebook, Instagram ou Twitter, les contenus du fil d'actualité sont ceux qui sont postés par les gens qu'on a décidé de suivre ou avec lesquels on a noué un contact. Sur TikTok, l'exposition à l'information ne se fait donc pas *via* des liens d'affinité personnelle, mais en fonction des recommandations de l'application. Tout l'enjeu de la censure abusive ou de la promotion de contenus dangereux est donc lié aux recommandations sur cette page « For You » et aux conditions d'exclusion de ces recommandations, notamment le *shadow banning* – ou « fantomisation ». Celui-ci consiste non pas à supprimer un contenu, mais à le rendre invisible aux yeux des autres usagers ; les utilisateurs continuent à poster des vidéos, ils ont l'impression de s'exprimer normalement, mais en réalité, personne ne voit leurs contenus. On peut donc les couper de leur public.

Les contenus éligibles à la page d'accueil sont liés à des données d'usage – chacun a une page d'accueil différente, car les contenus sont diffusés en fonction de notre profil –, mais aussi de certaines thématiques. Et là, TikTok fixe une liste de thématiques exclues de ces recommandations : des vidéos abordant la santé mentale, qui montrent des scènes de sexe ou de violence explicite, qui propagent de la désinformation... C'est assez classique, mais ce que ne dit pas TikTok, mais qu'on retrouve dans différentes enquêtes journalistiques et des travaux de recherche, c'est que cette invisibilisation va plus loin, car elle exclut certaines thématiques politiques, notamment les contenus en lien avec les droits des minorités, dans des contextes divers : par exemple, en Chine, tous les contenus concernant les Ouïghours sont exclus du fil de recommandations. Aux États-Unis, il semble que des contenus concernant le mouvement *Black Lives Matter* aient été exclus, même lorsque ceux-ci étaient le fait d'utilisateurs très suivis sur ce réseau social. On observe aussi ce cas pour différents mouvements féministes dans des pays musulmans, notamment en Égypte, ou des cas concernant la communauté LGBT en Russie et dans beaucoup d'autres pays.

Deuxième spécificité de TikTok, son public est beaucoup plus jeune que celui des autres réseaux sociaux, ce qui pousse la plateforme à généraliser un certain nombre de restrictions à l'accès en fonction de l'âge et à calibrer les publics exposés à différentes informations selon un critère d'âge assez précis. Depuis l'été 2022, l'application a lancé un système de classification des contenus, donc des thèmes abordés sur TikTok, auquel est associé un score de maturité. En fonction du thème abordé dans votre vidéo, TikTok estime que ce thème est plus ou moins mature, et donc peut être rendu visible à certains types de public. C'est légitime notamment pour des contenus sexuellement explicites ou violents, mais cela peut aussi servir à exercer des formes de censure plus ou moins légitimes.

Autre point important, le rapport de TikTok au contexte local. Toutes les grandes plateformes ont mis en place des systèmes de modération à deux niveaux : il y a des règles communes de publication s'appliquant à tout le monde – les « règles communautaires » pour TikTok. Facebook, Twitter et YouTube ont la même chose. Ces règles internationales s'appliquent à tous les utilisateurs. Pour autant, ils essaient de s'adapter au contexte législatif dans lesquels ils exercent. En France, pendant longtemps, Facebook avait des règles de modération spécifiques liées aux lois relatives à la négation des génocides, qui n'étaient pas en vigueur aux États-Unis. TikTok adopte la même approche de modération à deux niveaux. Pour autant, alors que les autres plateformes ont une approche très légaliste de respect des lois

nationales, TikTok a une approche plus culturelle. Voici ce qu'indiquent les documents de la firme : « Nous collaborons avec les experts régionaux et les communautés locales afin de garantir que notre approche mondiale reconnaisse les normes culturelles locales. Nous adaptons les applications régionales relatives à nos règles pour garantir que nous n'imposons pas les valeurs d'une région à une autre. » Cette vision de ne pas imposer les valeurs d'une région à une autre peut paraître légitime, mais elle peut aussi servir à des formes de censure, un peu moins avouables.

En septembre 2019, *The Guardian* a révélé des documents internes de la firme – depuis lors, il a affirmé que ces règles n'étaient plus en vigueur – qui mentionnaient que la firme interdisait de critiquer les lois et les règles d'un pays. On voit ce qu'on peut mettre derrière ce genre de règles : interdire d'évoquer les conflits religieux ou ethniques ou encore le séparatisme, avec des exemples touchant le Tibet et Taïwan pour la Chine, mais aussi le conflit nord-irlandais, la République de Tchétchénie en Russie, et aussi de manière générale « l'exagération de l'ampleur du conflit ethnique entre Blancs et Noirs », sans que l'on sache exactement ce que la firme met derrière.

Il est important d'avoir en tête que les chercheurs, les régulateurs ou les journalistes qui travaillent sur ces sujets sont dépendants des données qui sont fournies par les plateformes. Toutes les données chiffrées que j'ai pu vous communiquer sont issues des rapports de transparence de TikTok. Les grandes firmes nous donnent accès aux données auxquelles elles veulent bien donner accès. C'est une « opacité stratégique », comme l'appellent des chercheurs anglo-saxons : elles diffusent des rapports de transparence dans lesquelles elles montrent ce qu'elles veulent, elles noient les observateurs sous une grande masse de données et en profitent aussi pour garder secrètes des données bien plus stratégiques. Par exemple, aucun des rapports de transparence de TikTok, de Google pour YouTube ou de Meta pour Facebook ne nous donne d'informations concrètes sur la manière dont est opérée cette invisibilisation, et selon quels critères, et à quel type de sanction doivent faire face les usagers concernés.

C'est pourquoi l'entrée en vigueur du DSA suscite beaucoup d'espoir aussi bien du côté des régulateurs que des chercheurs, puisqu'il définit un certain nombre de données devant être rendues publiques. TikTok a initié en Europe des centres de transparence, lieux physiques dans lesquels des chercheurs indépendants de la firme peuvent avoir accès à un certain nombre de données. C'est une des pistes privilégiées par le DSA. Mais tout l'enjeu repose dans la mise en œuvre de ces nouvelles obligations.

M. Mickaël Vallet, président. – Les données chiffrées sont issues des rapports de transparence des plateformes. Mais vous dites qu'il n'est pas possible d'évoquer la question ouïghoure en Chine, et que ce serait la même chose aux États-Unis pour *Black Lives Matter*. D'où tenez-vous ces informations ?

M. Romain Badouard. – Mes informations proviennent de travaux de journalistes ou de chercheurs, pour la plupart anglo-saxons. Certes, seules les grandes plateformes possèdent ces données sur la modération, mais une forme de contre-expertise de la société civile se met en place soit par des enquêtes journalistiques – les journalistes ayant accès à des rapports internes qui ne sont pas rendus publics –, soit par des organisations de la société civile, notamment les associations de défense des droits LGBT ou des mouvements féministes, qui réalisent des sortes d'audit des algorithmes *via* des tests pour voir comment ces derniers fonctionnent. Ils nous donnent ainsi accès à des données alternatives, produites contre les plateformes, ou en tout cas sans leur accord.

M. Mickaël Vallet, président. – Ce sont donc des données plutôt qualitatives, un peu comme quand SOS Racisme testait qui pouvait entrer dans les boîtes de nuit ?

M. Romain Badouard. – C’est un peu la même chose.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Vous proposez une instance de régulation des contenus et de surveillance de la modération ; le législateur se méfie toujours de la création de nouvelles agences. Actuellement, il existe la Commission nationale de l’informatique et des libertés (Cnil), l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) – certes, cette dernière n’est pas une organisation de régulation de contenus.

Estimez-vous que ces agences n’ont pas le périmètre nécessaire ni les moyens suffisants ? Qu’apporterait une nouvelle agence ?

M. Romain Badouard. – Effectivement, j’avais évoqué dans mon livre *Les nouvelles lois du web* une agence publique indépendance. À l’époque, l’Arcom n’existait pas encore, c’était encore le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi). Aucune des deux agences n’avait la même couverture, et la Cnil, du fait de sa spécialisation sur la protection de la vie privée et des données personnelles, traitait des enjeux d’algorithmes, mais moins sous l’angle de la modération.

Aujourd’hui, il ne me semble pas nécessaire de créer une telle agence parce que l’Arcom joue ce rôle. Par contre, il est important de penser la manière dont les différents acteurs ont un rôle à jouer, à savoir que les plateformes doivent modérer les contenus, et exercent une sorte de police de l’expression. Cela me semble légitime parce que ce sont des entreprises privées, donc elles ont le droit de modérer. Elles sont encouragées à le faire, pour surveiller ce qui est dit lorsqu’on utilise leur service. C’est légitime.

Qu’un droit d’appel soit généralisé est important, pour faire face aux cas de censure abusive, et afin que les internautes puissent faire valoir leurs droits à la liberté d’expression ; c’est l’une des propositions du DSA.

Il me semble aussi nécessaire que l’Arcom ait le pouvoir de surveiller la manière dont les réseaux sociaux exercent leur modération, en ayant accès à un certain nombre de données qui figurent dans le DSA.

Enfin, quel est le rôle de la justice dans tout cela ? Dans le cadre de Meta, Facebook a mis en place il y a quelques années un conseil de surveillance – TikTok a une instance similaire – avec des personnalités de la société civile, sorte de « cour suprême » des contenus de Facebook pour rejurer les cas de retrait de vidéo. Est-il nécessaire de mettre en place ce genre de conseil en France ? Ce n’est pas évident. Mais comment la justice et le parquet numérique pourraient-ils se saisir des controverses autour de la modération ? C’est un point important à définir. On a eu des cas intéressants en France, avec des mouvements féministes qui ont porté plainte contre Instagram pour censure abusive, en demandant que ce réseau rende publique la manière dont les décisions de censure des contenus incriminés ont été prises.

Il faut donc de la modération, une agence publique observant sans contrôler trop fermement, et une justice pouvant prendre des décisions. Ce serait une articulation importante.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – En définitive, vous dites que le DSA est en train de répondre à votre demande puisqu'il recommande des instances de régulation. À chaque pays de déterminer quelle instance doit s'en occuper – pour la France, l'Arcom ou une autre instance.

Je ne suis pas sûr que nous ayons quelque instance que ce soit qui satisfasse ce que vous demandez et ce que demande le DSA. La Cnil a condamné certaines plateformes, dont TikTok, à des amendes importantes, et fait son travail sur les données.

L'Arcom travaille sur les contenus : à moins que je sois mal informé, j'attends encore une intervention – dialogue, injonction ou sanction – de sa part. Or les contenus sont aussi importants que les données.

Une de ces instances peut-elle assurer ce que demain demandera le DSA ? L'expérience de ces instances est-elle suffisante, ou les souhaits du DSA devraient-ils être implémentés avec une agence spécifique ?

M. Romain Badouard. – Je pense que l'Arcom dispose des compétences et de l'expertise pour le faire – et elle est justement en train de muscler cette expertise. Elle collabore avec de nombreux chercheurs pour renforcer la régulation dans ce domaine.

Le DSA inclut de nouveaux pouvoirs de sanction. Pour les très grandes plateformes, dont les utilisateurs constituent plus de 10 % de la population européenne, c'est la Commission européenne qui sera chargée de la régulation, avec différentes échelles de sanctions et des amendes pouvant aller jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires des plateformes. L'ultime nouvelle sanction serait la fermeture de l'accès au marché européen, même s'il reste peu probable qu'une telle sanction soit prise en Europe. Toutefois, l'impact potentiel sur les plateformes n'est pas négligeable, car Meta, Google ou Tiktok réalisent un chiffre d'affaires très important sur le continent européen. Les plateformes n'ont aucun intérêt à se voir restreindre cet accès, et ont donc tout intérêt à se conformer aux nouvelles règles en vigueur ; dans tous les cas, elles semblent s'y préparer. L'enjeu est de savoir quel type de données sera accessible au régulateur, et à quelles conditions. Plusieurs pistes sont en cours d'étude.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Vous dites que le DSA est un acte européen, et qu'il permettra de réguler les plateformes. Vous dites aussi que l'une des sanctions serait la fermeture du marché. Pour ce faire, il faudrait une décision européenne, et donc un régulateur européen. Est-ce une des pistes envisagées ?

M. Romain Badouard. – Le DSA prévoit une telle instance pour les très grandes plateformes : il s'agirait d'une agence européenne qui chapeauterait des régulateurs nationaux.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – L'exemple de l'Irlande est proche : le régulateur irlandais, sans être le régulateur européen, est en lien avec les autres régulateurs nationaux.

Le DSA vous semble-t-il suffisant ? Faut-il y ajouter des prérogatives de modération et de contrôle des contenus ?

M. Romain Badouard. – Le DSA est très ambitieux. On a dit que les plateformes étaient plus fortes que les États; or un tournant est amorcé : la tentative de régulation est réelle par rapport à l'existant. Le DSA demande de la transparence aux plateformes, notamment en matière d'algorithmes. L'enjeu sera la mise en œuvre et le type de données rendues publiques. En fait, la régulation des contenus peut se résumer par deux questions simples : qui est exposé à quoi et pourquoi ? Cela explique que deux usagers de TikTok voient des contenus très différents. Un nombre limité de données permettrait de répondre à la question des critères de sélection : telles sont les données auxquelles il faudrait avoir accès.

Le DSA s'attaque aussi au marché de la publicité. Les récentes controverses sur la désinformation ou la violence en ligne sont liées au modèle économique des plateformes, au fonctionnement de leur régime publicitaire, à l'absence de contrôle de ce régime publicitaire et au marketing ciblé. La régulation de la publicité en ligne a été un angle mort des plans de régulation. Le DSA prévoit d'interdire de cibler les adolescents et de cibler les utilisateurs en fonction de données personnelles telles que les opinions politiques, les préférences sexuelles ou les origines ethniques. Il faudra être vigilant sur la mise en œuvre, mais cette interdiction, si elle est effective, serait une avancée intéressante. La transparence des recommandations et la possibilité donnée aux utilisateurs de choisir le contenu de ses recommandations, voilà aussi des pistes intéressantes exigées par le DSA. La mise en œuvre sera ici aussi cruciale. Si tout cela est mis en place en 2024, le pouvoir donné aux usagers sera plus grand, les réseaux sociaux bien différents. Surveillons d'abord la mise en œuvre avant de penser à de nouvelles règles.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Adolescents et enfants sont les principaux utilisateurs de Tiktok, et il n'y a aucun contrôle de l'âge. Or le DSA envisage la mise en place d'un tel système de contrôle. Les plateformes disent qu'il n'y a pas de solution satisfaisante aujourd'hui : le contrôle de l'État porterait atteinte aux libertés publiques et la double anonymisation n'est pas prête. Voyez-vous une issue ?

M. Romain Badouard. – La situation est complexe et emblématique de notre difficulté à réguler les plateformes, entre contrôle public du pouvoir de ces plateformes sur l'expression et défense de la liberté d'expression des citoyens, que servent aussi les plateformes. Pour le contrôle de l'âge, par exemple, n'imaginons pas une solution qui soit pire que le problème, à l'image du contrôle facial : nous donnerions un accès légal à des données biométriques. Le souhaitons-nous ?

Le système des tiers de confiance est un moindre mal : des associations pourraient vérifier l'âge de l'utilisateur des plateformes sans que l'utilisateur n'ait à communiquer ses données personnelles. Le Gouvernement a recommandé cette solution dans sa dernière loi. Étant donné le nombre d'utilisateurs de Tiktok, le défi technique semble de taille.

Concernant le DSA et son ambition, une nouvelle règle est que les très grandes plateformes doivent réaliser des audits indépendants. Ce serait un moyen efficace pour certifier que les données transmises soient bien authentiques.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Le contrôle des données et la modération n'impliquent-ils pas d'avoir accès à l'algorithme ?

M. Romain Badouard. – Pas forcément. Dans son dernier rapport de transparence, TikTok indique avoir retiré 100 millions de vidéos, dont 80 % de manière automatisée. Ils notent aussi le nombre de contenus retirés liés à la nudité ou aux discours de

haine. En revanche, d'autres données manquent : type de vidéos invisibilisées, pourcentage de vidéos invisibilisées par rapport au volume total de vidéos, données sur les avertissements donnés aux utilisateurs en cas d'invisibilisation. Cependant, même parmi les données présentes, il est difficile de vérifier les chiffres. Un audit permettrait de certifier les données sans les rendre publiques, car les enjeux de secret industriel sont très importants.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Il faudrait donc que des acteurs aient accès à des données.

M. Romain Badouard. – Tout à fait, par exemple des agences indépendantes de *data mining*.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Le *shadow banning* est-il un problème grave ? Le DSA propose-t-il une solution ?

M. Romain Badouard. – L'enjeu est très important. C'est un nouveau régime d'exercice de la censure : on permet à quelqu'un de s'exprimer dans le vide, sans qu'il ne le sache.

M. Mickaël Vallet, président. – À l'image de nombreux scientifiques sur les plateaux de télévision, qui sont persuadés qu'on les écoute...

M. Romain Badouard. – Par exemple, un utilisateur Facebook suivi par 300 000 personnes constatera que, du jour au lendemain, ses vidéos ne sont vues que par 100 personnes. La raison semble alors inexplicable. Les plateformes, grâce à leur position d'intermédiaire, peuvent décider de paramétrer très précisément le public des contenus. Sur Youtube ou TikTok, les vidéos sont retirées des recommandations. Aux États-Unis, des influenceurs TikTok bons enfants, produisant des vidéos vues par des millions de personnes, ont constaté que des vidéos avec le hashtag #blm, pour *Black Lives Matter*, après la mort de George Floyd, n'étaient plus vues que par 1 000 ou 100 personnes. Ils ont par la même occasion constaté que seules les vidéos avec ce hashtag #blm étaient concernées, corroborant l'idée d'une forme de censure algorithmique.

Nous n'avons aucune information sur ce point dans les rapports de transparence : nous ne connaissons ni le nombre de personnes concernées ni les critères de sélection. Le flou est le plus total. Le DSA ne prend pas en charge cette question : s'il parle bien de « transparence de la recommandation », il faudrait aussi évoquer la transparence de la non-recommandation ou la transparence de l'invisibilisation ; or la pratique est généralisée, et nous ne disposons d'aucune information pour comprendre l'ampleur du phénomène.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Quant aux pousseurs, le flou règne tout autant.

M. Romain Badouard. – Effectivement, il n'y a pas de transparence non plus en la matière. On ne sait pas comment sont attribués les bonus à la visibilité.

Nous disposons d'informations seulement par l'intermédiaire des associations – les mouvements LGBTQ+ réalisent de nombreux tests –, mais TikTok a communiqué récemment en publiant les règles d'éligibilité à la recommandation, ou plutôt les contenus inéligibles. La liste est longue : montrer du sang humain ou animal, désinformation, théorie du complot, intégrité électorale, faux engagements, consommation de tabac ou nudité.

L'enjeu est de savoir comment est réalisé ce contrôle. Tiktok a travaillé avec des journalistes sur la désinformation, comme Facebook l'avait déjà fait. Les termes affichés sur la page concernant la désinformation sont très ambigus ; des lanceurs d'alerte pourraient être freinés. Le rapport de *News Guard* montre que, pour le covid ou la guerre en Ukraine, la désinformation reste très accessible. J'ai été très surpris de constater que, sur Tiktok, les vidéos de désinformation ou prorusses étaient très accessibles, sans savoir si ce résultat était lié à mes intérêts personnels – je suis ces questions sur les réseaux sociaux – ou s'il était lié à la présence de très nombreuses vidéos, ce que corrobore *News Guard*. Des règles sont mises en place pour exclure des contenus, mais on ne peut en connaître ni la porosité ni l'efficacité.

Mme Annick Billon. – L'Arcom est concernée par le projet de loi numérique à venir. La délégation aux droits des femmes avait produit un rapport sur l'industrie de la pornographie et avait proposé d'assermenter les agents de l'Arcom et de leur donner un pouvoir supérieur de sanction administrative, proposition reprise par ce projet de loi numérique. J'ai entendu vos réticences à l'égard du dispositif pérenne de la Cnil, du tiers de confiance et du contrôle d'accès par reconnaissance faciale : mais ne faut-il pas avancer pour réguler cette industrie ?

Sur les modérations humaine et algorithmique, dispose-t-on de données qualitatives, quantitatives et de données sur l'efficacité de l'une par rapport à l'autre ? En matière de modération, est-il normal que cette industrie s'autorégule ? Ne faut-il pas une régulation extérieure ? Vous avez déjà en partie répondu, par le biais des réponses au rapporteur.

Sur l'organisation du flux d'actualité, nous pourrions imaginer un système de détermination d'un algorithme personnel. Cependant, tous les utilisateurs sont-ils assez éclairés pour le faire, sans tomber dans le piège des réseaux sociaux ? Dès lors, *quid* d'un réseau social public, *quid* de son financement ? Quel rôle jouent les monopoles ? Voyez le cas de Google : comment réussir à inverser la tendance ?

M. Romain Badouard. – Je ne suis pas réticent à l'idée d'un système de tiers de confiance, meilleure solution disponible actuellement. Pour les sites pornographiques, cela me semble plus facile à mettre en place, en raison du nombre d'utilisateurs.

Mme Annick Billon. – L'idée de majorité numérique reste la porte d'entrée pour un grand nombre de sujets numériques.

M. Romain Badouard. – Ce n'est pas parce qu'une solution n'est pas parfaite qu'il ne faut pas avancer.

Entre 85 et 95 % des vidéos de TikTok sont modérées automatiquement par des algorithmes, qui sont très performants pour la nudité ou la violence. Pour les contenus haineux, *a fortiori* pour le cyber harcèlement, cela est plus difficile. Il est facile d'utiliser un mot pour un autre et le cyber harcèlement est lié à un contexte social. Ainsi, le domaine du cyber harcèlement est le lieu où il y a le plus de modération humaine, même si la modération algorithmique y reste majoritaire.

Vous avez raison concernant le paramétrage des algorithmes. Facebook donne déjà cette possibilité : en explorant les paramètres, on peut décider de l'organisation du fil d'actualité. Il y a fort à parier que très peu de personnes utilisent cette option.

S'il est important de rendre possible le paramétrage pour celles et ceux qui le souhaitent, la manière de présenter les paramètres compte tout autant. En effet, la procédure pour personnaliser son fil d'actualité peut être obscure : elle nécessite d'entrer dans les paramètres, de cliquer une dizaine de fois... On peut hésiter, pour l'affichage, entre un critère temporel, de ciblage du contenu, *etc.* De plus, la visibilité pour faciliter le paramétrage diverge selon les plateformes ; elle dépend de leur bonne volonté.

Puisqu'il existe des chaînes de télévision et de radio publiques, pourquoi n'en serait-il pas de même pour les réseaux sociaux ? Aux États-Unis, de nombreuses recherches sont menées pour déterminer à quoi ils pourraient ressembler. Il en ressort qu'un réseau social public n'impliquerait pas forcément que l'État le détienne ; il devrait être à but non lucratif, détenu par des organisations de la société civile ou par des instituts de recherche. Ses conditions d'indépendance par rapport à l'État devraient être garanties par la loi, comme pour les chaînes de radio et de télévision publiques. Les usagers pourraient également participer à sa gouvernance afin de se prononcer sur la manière dont la modération s'exerce. Pour financer de tels réseaux publics aux États-Unis, une taxe minimale sur les bénéfices des grandes firmes de la *tech* a été proposée.

Ces réseaux fonctionneraient-ils ? Les usagers suivraient-ils ? Pour tout réseau social, la règle économique est celle de l'effet de réseau : on se rend sur l'application où sont tous nos amis et où se trouvent le plus les utilisateurs. Plus ces derniers sont nombreux sur une application et créent de contenus, plus cette application présente d'intérêt pour de nouveaux publics.

Un Instagram ou un TikTok public rencontreraient-ils le succès ? On peut en douter. Néanmoins, ne serait-ce pas une bonne idée de mener une telle expérimentation ? Essayer de créer une telle architecture publique d'information, transparente et participative me semble digne d'intérêt. Même s'il ne faudrait pas forcément la calquer sur TikTok ou sur Instagram, elle permettrait de partager du contenu entre internautes : vidéos, photos, texte... Quand bien même elle ne serait pas une réussite, nous apprendrions beaucoup d'une telle expérience. Nous déterminerions ainsi ce que nous voulons et ce que nous craignons.

Cette question est liée à celle de la situation de monopole. En l'absence de concurrence, les réseaux ont un pouvoir d'autant plus grand et ne sont pas incités à agir de manière plus transparente. En effet, même si les réseaux sociaux sont nombreux, TikTok, Instagram, Facebook, YouTube et Twitch ont chacun leurs spécificités : ils évoluent ainsi sur des marchés qui ne sont pas concurrentiels. Là aussi, la Commission européenne essaie d'instituer de nouvelles règles, car la situation ne sera jamais satisfaisante tant que cette situation perdurera, ce qui est malheureusement un risque pour encore un long moment.

M. André Gattolin. – Vous évoquiez les modérateurs humains de TikTok. Je ne suis pas sûr d'avoir compris : vous avez parlé de 40 000 personnes, puis de 10 000 à 20 000. Que représentent ces chiffres ? D'où provient la différence ?

M. Romain Badouard. – Dans sa documentation officielle, TikTok déclare, en anglais, avoir 40 000 employés qui travaillent à la modération. Cela laisse entendre qu'autant de personnes sont en train de modérer les contenus, mais on peut en douter. Pour prendre l'exemple de Facebook, qui utilise des formules similaires, sur les 30 000 personnes qui travaillent dans la modération, seulement une moitié d'entre elles sont des modérateurs qui passent en revue des contenus. L'autre moitié est composée d'ingénieurs, qui travaillent sur les algorithmes de détection automatique, de juristes, qui se penchent sur l'adaptation des

règles, et de personnel administratif employé dans les branches politiques publiques (*public policies*).

M. André Gattolin. – Cette modération est-elle centralisée ou, en fonction des marchés et territoires nationaux et linguistiques, décentralisée ?

M. Romain Badouard. – Je n’ai pas trouvé l’information pour TikTok. Peut-être existe-t-elle.

M. Mickaël Vallet, président. – Quand vous dites que vous n’avez pas trouvé l’information, leur avez-vous posé la question ?

M. Romain Badouard. – Je n’ai pas eu de contacts directs avec ce réseau. Dans les rapports de transparence qu’elle publie, l’entreprise ne communique pas sur ces modérateurs.

En Chine, un lanceur d’alerte a fait connaître la pression exercée par le gouvernement chinois concernant la modération sur TikTok : selon lui, 20 000 employés seraient dédiés à cette tâche pour l’ensemble du marché international. Pourtant, quand on regarde le modèle des autres plateformes – on peut s’attendre à ce que TikTok dispose du même –, le schéma classique est de répartir les forces de modération partout dans le monde, non pas en employant directement des modérateurs, mais en payant des agences ou des cabinets de conseil qui en emploient dans des centres spécifiques. Par exemple, pour Facebook, il n’existe pas de centre de modération en France, ceux de Berlin et de Barcelone s’occupant des contrôles pour le marché français.

Que les modérateurs soient situés en Chine ou ailleurs, il est sûr qu’ils travaillent dans une grande diversité de langues. J’ai vu circuler – il faudrait le vérifier – le nombre de 60 langues différentes, mais, pour faire simple, on ne connaît pas leur quantité. Pourtant, il serait important de la connaître.

M. André Gattolin. – Je mène de nombreuses recherches sur les données de TikTok. Or, en parlant d’absence de transparence, nous n’arrivons même pas à savoir le nombre d’employés de cette société ! Aux États-Unis, il a été déclaré au début de l’an passé que TikTok comptait 5 800 salariés, et que l’objectif à l’horizon de dix-huit mois ou deux ans était d’en employer 10 000, sans compter le volume extrêmement important de modérateurs.

Quand je fais des extrapolations en matière de modérateurs et d’employés, à partir de quelques chiffres relatifs à l’Inde et à plusieurs autres pays, et à partir d’estimations concernant l’Europe, TikTok – hors Douyin – aurait au total à son service plus de 50 000 ou 60 000 personnes pour un chiffre d’affaires global estimé en 2022 à 9,4 milliards de dollars. Si l’on calcule la masse salariale, surtout que l’entreprise débauche, sans même parler des petites mains derrière la modération, des ingénieurs dans la Silicon Valley et dans les grands pays européens, on ne peut s’en sortir sans un coût d’au moins 7 milliards à 8 milliards d’euros. Je ne comprends donc pas comment cette société peut gagner de l’argent ! Comment fonctionne-t-elle ?

Nous disposons à peu près du volume de public et de revenus publicitaires, car, aux États-Unis et en Europe, nous bénéficions d’évaluations du marché de la publicité, mais nous ne savons pas vraiment ce qu’il en est du chiffre d’affaires réellement contrôlé. Nous ne connaissons pas non plus le nombre d’employés ni leurs fonctions...

Nous parlions des pousseurs et du *reach*. Quand l'on fait une recherche sur internet, dans toutes les langues, sur TikTok en tapant « marketing » et « *business model* », il est étonnant de tomber sur des pages de l'entreprise comme « *TikTok for business* » : il nous y est expliqué comment valoriser notre entreprise de taille moyenne par l'entremise d'agences liées au réseau social, qui, me semble-t-il, ne font pas cela gratuitement. Par conséquent, une partie de la ressource s'évapore, d'autant que la ressource publicitaire n'est pas très élevée sur TikTok, car les formats ne permettent pas de mettre trop de publicité au risque que le public décroche.

J'y vois du mystère et une absence totale de transparence. Aux États-Unis, un phénomène connaît une croissance très rapide : le développement du « *me-too marketing* », c'est-à-dire le développement par les entreprises d'un produit de secours pour préserver leurs arrières en cas d'interdiction. C'est ce que semble faire TikTok avec Lemon 8, réseau qui, malgré quelques différences, ressemble beaucoup à TikTok. L'objectif serait de prendre les influenceurs les plus célèbres du réseau original pour les transférer dans ce nouveau système.

La question de la réglementation et du suivi se posera à nouveau concernant TikTok. L'impression est celle d'une course de rapidité de la part de cette entreprise dans une logique dont je ne perçois pas la rentabilité commerciale et économique, au moins sur les premières années. J'ai l'impression que TikTok dépense plus d'argent qu'il n'en rapporte.

Concernant la modération, même si on utilise du *net slave* et de l'intelligence artificielle, cela représente du monde et donc des dépenses, sans même prendre en compte celles en lien avec la technologie.

M. Romain Badouard. – Il est vrai que les volumes sont importants, mais le fait que TikTok dépense plus d'argent qu'il n'en gagne est un modèle classique dans le monde de la *tech*. L'enjeu est d'atteindre la masse critique d'utilisateurs pour commencer ensuite à monétiser les contenus par la publicité, ce que l'entreprise fait désormais davantage : la publicité est plus importante sur TikTok qu'il y a deux ans ; les utilisateurs peuvent verser des pourboires aux créateurs qu'ils apprécient ; des partenariats avec des marques mettent en avant certains contenus ; certaines travaillent avec des influenceurs sur le réseau, ce dernier prélevant une marge. Il existe donc une vraie diversification du modèle économique, sans que je puisse affirmer si elle explique à elle seule les montants auxquels nous avons affaire. Nous n'avons accès à aucune donnée alors que les normes de transparence seraient bien plus importantes pour n'importe quelle entreprise qui compterait 1 milliard de clients.

Une chercheuse américaine a comparé le monde technologique actuel à l'industrie automobile du début du XX^e siècle. Elle note que, lorsque l'industrie automobile a connu un développement fulgurant, les ceintures de sécurité, les airbags et le code de la route n'existaient pas : pour la société et ses représentants, il a fallu légiférer pour imposer ces règles nouvelles. L'histoire des réseaux sociaux en est à ce stade, selon elle : leur développement explose, or les informations manquent et aucune règle ne leur est imposée. Nous en sommes au moment historique où nous réglémentons.

Pour TikTok, il paraît assez incongru de ne pas être capable de répondre à des questions basiques : comment l'entreprise gagne-t-elle de l'argent ? Qui sont ses employés ? Que font-ils ? N'importe quelle société communique un minimum sur ces sujets ; les réseaux devront bientôt en faire de même.

M. André Gattolin. – Au cours d’une de nos auditions concernant les sociétés d’auteur, il nous a été indiqué que TikTok ne s’acquittait pas des taxes sur les vidéos et sur la publicité, contrairement à Meta et YouTube. Ne pas payer ces taxes représente pourtant une économie infime au regard des dépenses réalisées. C’est une manière de faire comprendre que TikTok n’accepte pas cette forme de régulation. Elle se rend ainsi suspecte dans ses procédés.

Un des responsables de la SACD nous assurait qu’il savait négocier avec une entreprise, mais pas avec le parti communiste chinois ; il ne voyait pas la rationalité dans la conduite de cette entreprise d’un point de vue entrepreneurial. Je ne pense pas qu’il y ait 40 000 modérateurs chez TikTok, même si les utilisateurs se comptent par milliards et les vidéos par dizaines de milliards. Même si contrôler manuellement est une course à l’échalote, la systématisation de la modération me semble quasi totale.

M. Romain Badouard. – Je suis d’accord. Les journalistes qui enquêtent sur le sujet parlent de 10 000 à 20 000 modérateurs, un chiffre moindre, mais déjà important. Il serait intéressant de savoir qui sont ces gens, sur quels marchés ils travaillent, quelles langues ils maîtrisent, combien ils sont payés et à quels types de conséquences ils sont exposés à modérer les contenus sur TikTok : nous n’avons pas d’informations en la matière. J’aurais aimé pouvoir vous en dire plus.

M. Mickaël Vallet, président. – C’est en soi une réponse à nos interrogations. Nous vous remercions pour vos éclaircissements.

La réunion est close à 17 h 50.

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

Lundi 19 juin 2023

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 10.

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

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

Mardi 20 juin 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

**Audition de membres de la mission sur la régulation et le financement des
produits de santé (ne sera pas publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est close à 18 h 20.

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

Lundi 22 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

Rénovation énergétique en outre-mer - Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous accueillons l'Union sociale d'organismes HLM outre-mer (Ushom), représentée par sa directrice, Mme Sabrina Mathiot, l'Union sociale pour l'habitat en outre-mer (USH-OMM), représentée par M. Brayen Sooranna, directeur des outre-mer, et M. Rémy Vasseur, responsable du département énergie et bas carbone au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage, ainsi que le Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (Cirbat), qui est représenté par son directeur, M. Frédéric Chanfin. Le Cirbat est un pôle d'innovation porté par la chambre de métiers et de l'artisanat de La Réunion. Il mène des recherches sur l'adaptation des matériaux de construction et des normes aux réalités des milieux tropicaux. Enfin, le Conseil régional de l'ordre des architectes de La Réunion-Mayotte est représenté par son président, M. Maxence Lefèvre.

Madame, messieurs, le travail de notre commission d'enquête ne saurait être complet sans que nous évoquions les enjeux de la rénovation énergétique des logements dans les outre-mer. En effet, ces collectivités présentent une situation spécifique : leur climat, tropical, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, est distinct de celui de la métropole. On pourrait croire dès lors que la rénovation énergétique n'y est pas un enjeu fort. Au contraire, il s'agit d'un sujet qui concerne au premier plan les outre-mer.

Nous avons souligné à plusieurs reprises au cours de nos auditions que le « confort d'été », c'est-à-dire la protection face à la chaleur, est un aspect fondamental des politiques de rénovation énergétique. Les outre-mer sont par ailleurs tout aussi concernées par les enjeux de précarité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Pouvez-vous ainsi nous présenter les principaux enjeux de la rénovation énergétique des logements dans les outre-mer ?

De plus, les matériaux utilisés dans la construction dans les outre-mer sont spécifiques aux milieux tropicaux. Leurs caractéristiques en termes de durabilité et d'isolation nécessitent des recherches adaptées. Ainsi, pouvez-vous nous faire un état des lieux de l'utilisation des matériaux biosourcés dans les outre-mer dans la rénovation énergétique ? Y a-t-il des contraintes à leur développement ?

Enfin, la rénovation des bâtiments dans les outre-mer doit répondre à des contraintes propres. En particulier, ils doivent pouvoir résister à des événements météorologiques extrêmes, comme des cyclones. Est-ce qu'il y a des synergies entre ces travaux et ceux de rénovation énergétique ou, au contraire, privilégier l'un peut-il se faire au détriment de l'autre ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Mathiot, MM. Chanfin, Vasseur, Sooranna et Lefèvre prêtent serment.

M. Brayen Sooranna, directeur des outre-mer à l'Union sociale pour l'habitat en outre-mer (USH-OMM). – Permettez-nous tout d'abord de vous remercier pour votre invitation à cette table ronde. Comme vous l'avez indiqué, madame la présidente, le sujet de nos échanges portera aujourd'hui sur les départements et régions d'outre-mer.

L'Union sociale pour l'habitat, qui représente près de 600 adhérents en France hexagonale et dans les outre-mer, assure depuis trente ans l'organisation et l'animation du dossier de la politique nationale du logement social en faveur des acteurs du secteur dans les départements et régions d'outre-mer (Drom), aussi bien que dans les collectivités d'outre-mer (COM), quand nous sommes invités à y travailler.

Ce travail est conduit en vue d'une action concertée en matière d'affaires publiques et d'élaboration de propositions législatives et réglementaires, la relation, l'appui et l'animation de l'action professionnelle dédiée aux organismes HLM dans les outre-mer, la communication et la diffusion des actions de l'USH auprès des organismes dans les territoires ultramarins, le développement du partenariat avec les instances professionnelles et associatives partenaires - services de l'État ou Parlement – et les associations régionales des maîtres d'ouvrage sociaux dans l'océan indien, la Guadeloupe et en Guyane pour l'organisation d'activités telles que des séminaires dédiés aux bailleurs sociaux.

Aujourd'hui, le secteur reste marqué par une forte baisse de l'offre de logements neufs en locatif et en accession, la persistance de l'habitat indigne, estimé à 155 000 logements, soit 16 % du parc total des Drom, un fort besoin de réhabilitation du parc locatif social et la hausse des coûts de revient du logement social, exacerbée par la forte évolution de l'inflation.

Pour rappel, le parc de logement social est d'environ 172 000 logements dans les Drom et environ 19 000 logements dans les COM. Tous Drom confondus, le nombre de demandes de logement social atteint en 2022 près de 80 000.

Enfin, sur la programmation de logements neufs pour l'année 2022, 4 800 logements sociaux en locatif en accession ont été financés, mais 2 800 logements seulement issus des programmations des années précédentes ont été livrés. On estime que cela représente une baisse de 12 % en nombre de logements sociaux financés, 11 % en nombre de logements sociaux livrés.

S'agissant des principaux enjeux de la rénovation énergétique dans les outre-mer, sujet de notre échange d'aujourd'hui, nous rappellerons en préambule ce que disait la présidente de l'USH, Emmanuelle Cosse : le secteur HLM veut être au rendez-vous des enjeux de la décarbonation du parc résidentiel.

Ainsi, les principaux enjeux de la rénovation en outre-mer rejoignent les enjeux globaux, à savoir lutter contre le dérèglement climatique en participant à la décarbonation du secteur du logement résidentiel et celui du logement social en particulier, en réduisant les consommations énergétiques afin d'inscrire le patrimoine dans les objectifs de la loi Climat et résilience, en protégeant les occupants de la hausse des prix de l'énergie et en améliorant l'autonomie énergétique dans nos territoires d'outre-mer.

La réussite de ces enjeux doit impérativement passer par une prise en compte sérieuse et concertée des spécificités climatiques et géographiques, ainsi que des usages propres aux populations des Drom-COM.

Ces grands objectifs sont confrontés à une difficulté opérationnelle, qui devient l'enjeu majeur pour les outre-mer. En effet, l'ensemble des politiques de rénovation énergétique doit s'appuyer sur une démarche d'état des lieux, de programmation, de mise en œuvre et de contrôle.

L'outil réglementaire pour la mise en œuvre d'une stratégie de rénovation est aujourd'hui le diagnostic de performance énergétique (DPE). Or bien que la loi Climat et résilience prévoit l'entrée en vigueur du DPE opposable dans les territoires d'outre-mer à compter du 1^{er} juillet 2024, ce dernier n'est pas encore finalisé.

Pour rappel, le DPE s'applique uniquement aux bâtiments régulés en termes de température interne, que l'on soit en chauffage ou en climatisation. Des dispositifs existent aussi bien en Guadeloupe avec le DPEG, qu'en Martinique avec le DPEM. Les autres territoires n'en possèdent pas. Or une directive européenne impose aujourd'hui cette étiquette énergétique sur les bâtiments et l'ensemble des territoires.

Concernant l'état des lieux énergétique des logements dans les outre-mer, comme indiqué précédemment, il n'est pas possible de faire un état des lieux aussi exhaustif que vous le souhaiteriez, car l'outil n'est pas encore finalisé, tant au niveau de la méthode de calcul qu'au niveau des seuils définissant les classes énergétiques des logements.

Nous précisons cependant qu'un groupe de travail de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et de la Direction générale des outre-mer (DGOM) a lancé, en avril 2023, une étude qui porte sur deux objectifs, une phase d'analyse comparative des outils existants, avec une prise en compte des outils et des premiers retours attendus pour septembre, et une phase de modélisation du parc résidentiel ultramarin afin de disposer de données sur la performance énergétique du parc de chaque Drom. La fin de cette deuxième phase serait pour début 2024.

Concernant les réglementations spécifiques qui sont applicables dans les outre-mer en termes de rénovation énergétique des logements, en premier lieu, le DPE sera spécifique afin de prendre en compte les spécificités des territoires d'outre-mer. Il est indispensable que cet outil intègre au mieux les spécificités de chaque territoire, au risque d'imposer des solutions inadaptées. Le confort des bâtiments à la chaleur nécessitera une attention particulière et un développement spécifique.

Au sujet des spécificités du parc social en outre-mer, et d'un point de vue énergétique, les constructions dans les Drom doivent respecter une réglementation thermique, acoustique et en matière d'aération. Elles doivent donc disposer, par exemple, d'une eau chaude dans tous les logements neufs, sauf dans certaines communes de Guyane et de

Mayotte, recourir à l'énergie solaire pour satisfaire au moins 50 % des besoins en eau chaude sanitaire pour toutes les installations de production, réduire les dépenses énergétiques des bâtiments et améliorer le confort hygrothermique des habitants, améliorer la qualité de l'air, optimiser le confort acoustique des logements, réduire la consommation d'énergie des bâtiments, avec des enjeux prioritaires au niveau de la transition écologique.

Des travaux de concertation ont été lancés avec les acteurs de la filière. L'application de la future réglementation thermique, acoustique et aération (RTAADOM) se concentrera dans un premier temps sur l'habitation. Pour le moment, l'objectif est de définir uniquement des obligations de résultat sur la partie thermique, et cela *via* un indice de confort thermique de référence sur la base de simulations. C'est cet outil thermique qui est développé en ce moment par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), qui a été inspiré par des outils existants. Il est en cours de test et a encore besoin du concours de nos organismes de logements sociaux ultramarins.

Pour rappel, la version actuelle du RTAADOM repose sur des critères de moyens. La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, ambitionne de modifier le code de la construction et de l'habitation (CCH) en intégrant la notion d'obligation de résultat *via* la mise en place d'indicateurs de performance adaptés.

Concernant les synergies entre ces travaux et la résistance à des événements météorologiques extrêmes, comme les cyclones dans le cadre de la rénovation énergétique, nous pensons qu'il ne faut pas opposer les deux enjeux, qui sont finalement très liés, car ils sont très importants pour l'avenir de nos outre-mer et, plus largement, pour la France dans son ensemble.

Peut-être le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) pourra-t-il donner plus d'éléments sur le sujet. En effet, la rénovation énergétique se mêle avec bien plus de force que dans l'Hexagone à d'autres problématiques qui, parfois, passent pour prioritaires - risques naturels, mal-logement, foncier. Il nous faudra donc développer plus d'études, avec des financements pérennes, pour pouvoir avoir une plus grande lisibilité sur ces enjeux.

Nous ajouterons qu'il faudra des appuis sur la structuration des expertises qui existent, mais qui sont peu interconnectées d'un territoire à l'autre dans les Drom-COM, et mettre en place de référentiels nécessaires à la mise en œuvre des travaux de réhabilitation énergétique en milieu tropical.

Enfin, nous vous invitons à voir les travaux de programmes comme Ombree, pilotés par l'Agence qualité construction (AQC), qui participe à la résolution de ces problématiques en créant du lien entre les territoires, en cherchant des moyens pérennes de produire et d'adapter les référentiels et en développant la connaissance pour répondre à des besoins spécifiques – études et retours d'expérience sur la pose d'isolant en climat tropical ou sur les façades, toitures végétalisées.

M. Rémy Vasseur, responsable du département énergie et bas carbone au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage de l'Union sociale de l'habitat. – J'ajoute à propos des financements que si les deux thématiques ne s'opposent pas, il faudra aussi les financer. Cela veut dire que certains financements à date, qui ne s'intéressent qu'aux sociétés coopératives et participatives (Scop) de l'énergie, peuvent ne pas être adaptés pour régler ces problématiques, qui peuvent être spécifiques au parasismique, au para-cyclonique et autres

sujets connexes qui entrent dans les spécificités de ces territoires. Il faudra peut-être également dépasser certains clivages financiers.

Mme Sabrina Mathiot, directrice de l'Union sociale d'organismes HLM outre-mer (Ushom). – Je tiens à vous remercier d'avoir réservé un moment au logement social ultramarin et à la question de sa rénovation et de sa décarbonation dans le cadre de la loi Climat-énergie.

Compte tenu des solutions qu'ils représentent, la nécessité que le logement social évolue et s'adapte est importante sur nos territoires eu égard à la spécificité des ménages, en ce sens qu'il existe une population un peu plus fragile qui nécessite un plus grand accompagnement. Vous le savez, 80 % des familles sont éligibles au logement social. Il s'agit donc de leur dégager des marges de manœuvre dans leur vie de tous les jours et d'améliorer leurs conditions de vie en leur permettant d'avoir le moins de dépenses possible liées notamment à l'énergie. J'aimerais inscrire mon propos dans ce contexte.

L'outre-mer représente un peu plus de 170 000 logements sociaux, soit 15 % du parc social. C'est pourquoi il est important que les politiques et les enjeux financiers liés à l'accompagnement intègrent bien l'importance du parc social, mais également du parc privé. Je me veux assez impartiale à ce propos, même si je suis là pour représenter le secteur public.

Il est nécessaire de préciser qu'il reste encore à bien des égards des statistiques à compléter, à fiabiliser et à consolider. J'en veux pour preuve la dernière enquête nationale sur le logement réalisée par l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), qui n'intègre pas nos territoires. Je pense qu'on manque encore de *data*.

Ces éléments me permettent d'inscrire mon propos dans sa limite, puisqu'on n'a pas véritablement de connaissances très accrues des taux d'effort des ménages ultramarins en matière de dépenses énergétiques et de précarité énergétique. On arrive à en sentir le pouls à travers d'autres indicateurs de suivi, comme notre dialogue continu avec les organismes HLM et les SEM adhérentes mais, pour autant, je pense nécessaire d'en fiabiliser et d'en consolider les données.

Enfin, s'il existe des similitudes entre nos territoires, je tiens à rappeler que Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie d'un climat subarctique. Au-delà, l'île de La Réunion, par rapport aux autres îles, dispose d'une petite partie qu'on pourrait qualifier de climat tempéré, qu'on pourrait assimiler à l'Hexagone en termes de dispositions techniques ou d'accompagnement dans la décarbonation et la rénovation.

La loi Climat et résilience a initié cette obligation de rénovation en s'appuyant sur le DPE. La RTAADOM a intégré cette dimension du diagnostic, mais la notion de confort dans les outre-mer doit absolument être appréciée différemment. Le zonage climatique est la base de la définition même du confort thermique.

Or à ce jour, s'agissant des climats tropicaux et équatoriaux, on ne dispose pas d'une définition conventionnelle du confort thermique. Par voie de conséquence, les nouveaux DPE ne peuvent pas traduire grand-chose sur ces territoires. On ne peut concevoir un confort thermique par rapport à la chaleur comme dans l'Hexagone. On parle aujourd'hui d'un écart type de température à quatre degrés. Il faut absolument que cette notion soit prise en compte.

Un mot de l'état du parc social outre-mer en matière de critères verts pour préciser que le parc social reste plus performant que le parc privé. C'est assez naturel, parce que la politique de l'habitat social, dans ces territoires, a démarré à peu près avec vingt ans de retard. Par voie de conséquence, le parc est un peu plus jeune. D'ailleurs, les bailleurs sociaux ultramarins sont deux fois plus endettés que leurs homologues de l'Hexagone.

Au-delà de ce démarrage tardif, une dynamique avait été impulsée dans le secteur du logement social avec l'instauration de la défiscalisation. Aujourd'hui, environ un tiers de notre parc date de 2010. Les chiffres sont approximatifs, mais les études sur la défiscalisation et le logement en notre possession, ainsi que notre connaissance du parc, nous conduisent à confirmer cet ordre de grandeur.

Ce tiers de parc ayant été construit après 2010, il était assujéti à la réglementation RTAADOM, qui avait déjà intégré une notion de confort thermique, notamment à travers la ventilation naturelle. Nous allons naturellement épouser cette dynamique de décarbonation, mais je pense que le constat est déjà fait à ce niveau.

Un deuxième élément participe à un parc performant : les bailleurs sociaux, dans les outre-mer, n'équipent pas les bâtiments d'équipements de refroidissement, la RTADM appelant à la ventilation par des ouvertures. Toutefois, il existe des locataires qui, à leur arrivée dans le parc, décident d'installer une climatisation. Or la prime Agir plus accorde des financements aux locataires pour poser sa climatisation. Cela s'inscrit en dissonance absolue avec la dynamique impulsée techniquement par la RTAADOM, le bailleur construisant des logements qui sont faits pour être ouverts sur l'extérieur. Même si nous nous félicitons des interventions d'EDF, qui sont d'ailleurs très importantes dans les outre-mer pour ce qui est du parc privé, il faut absolument revoir notre façon de fonctionner par rapport à ces éléments.

L'eau chaude sanitaire, pour ce qui est des ménages individuels, est intégrée depuis la RTAADOM, et on utilise des panneaux solaires. D'après les retours de nos bailleurs, c'est assez rentable sur le plan environnemental mais, sur le plan financier, il y a quelque chose à repenser, l'entretien de ces équipements pour le bailleur, avec les charges récupérables, pesant lourd dans les charges des locataires.

Le photovoltaïque, qu'on pourrait porter autrement, serait moins coûteux et pèserait moins sur les ménages. L'idée, pour le bailleur, est à la fois de répondre aux exigences réglementaires sans jamais peser sur le locataire, qui est déjà fragile.

Cela nécessite aussi une coordination. En matière de financement, la notion de confort thermique est importante. Il faut une définition conventionnelle, avec un DPE qui soit cohérent avec ces climats et une différenciation entre les territoires.

En second lieu, s'agissant des financements, on va privilégier des financements qui ne s'inscrivent pas toujours dans la dynamique sociale et écologique, alors que l'idée est de s'inscrire dans les deux et de prévoir la coordination. Les travaux de réhabilitation sur le parc des outre-mer, au même titre que ceux qui sont en lien avec le renforcement sismique et para-cyclonique, en association avec des dispositifs et des outils de financement adéquats, peuvent aider à créer une dynamique très positive, y compris dans le parc social.

Il faut savoir que les certificats d'économie d'énergie en outre-mer représentent 1,2 %, alors qu'il y a encore une marge de manœuvre à ce niveau. EDF finance en partie le programme ECCO-DOM destiné à changer les usages, que nous portons. On peut agir sur

l'enveloppe d'une façon moins importante. Quand on pose des équipements, il faut un accompagnement financier pour le parc social, qui est inexistant aujourd'hui, alors qu'on finance des équipements qui, certes, créent du confort mais, ce faisant, engendrent aussi des passoires thermiques. Il faut un consensus à ce niveau.

Le troisième élément concerne les changements comportementaux. On peut agir en outre-mer sur les usages et avoir un impact plus important. Peut-être est-ce pour cela qu'on avait fait le choix de créer un dispositif permettant la formation des ménages aux économies d'énergie. Cela peut être très rentable.

Pour finir, je voudrais dire qu'EDF y dépense 8 millions d'euros par an à Saint-Pierre-et-Miquelon, alors que son chiffre d'affaires est de 4 millions d'euros. Ces éléments datent de 2021. Saint-Pierre-et-Miquelon est un territoire très important, classé aujourd'hui en zone H1. C'est le seul territoire d'outre-mer qui se retrouve dans le classement hexagonal, alors qu'on devrait permettre des accompagnements beaucoup plus importants au regard de la dépense. Fin 2022, l'État a dépensé un million d'euros pour aider les ménages de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cet argent a servi à payer l'augmentation du fioul, alors qu'il aurait pu servir à accompagner le parc prévu. On aurait pu convenir d'une coconstruction énergétique avec le Canada ou un pays voisin – bien qu'il s'agisse de souveraineté. C'est d'autant plus important pour Saint-Pierre-et-Miquelon que c'est un territoire d'outre-mer (TOM) qui n'ouvre pas droit aux fonds verts européens – sauf peut-être le Fonds européen de développement (FED).

M. Frédéric Chanfin, directeur du Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (Cirbat). – Je vous remercie de votre invitation à cette table ronde autour de la question de la rénovation énergétique.

Nous traitons de la rénovation énergétique depuis 2009, au moment où la réglementation RTAADOM a été publiée pour une mise en application en 2010. Cette année correspond à la création de notre pôle. Nous sommes un service de la chambre des métiers. Nous travaillons avant tout pour les TPE et les PME du secteur du bâtiment, où nous intervenons en appui technique en offrant à ces entreprises des outils et en développant de la formation autour de la question de la réglementation. Au fil des années, nous nous sommes structurés pour développer pas mal de choses, notamment autour des matériaux.

Au-delà du Cirbat, les enjeux concernent la mobilisation des acteurs de la construction à La Réunion, que ce soit les architectes, les bureaux d'études, les assureurs. Nous sommes tous conscients de ce qu'il faut mettre en œuvre pour traiter de cette question et améliorer la rénovation énergétique de nos bâtiments. Le foncier, à La Réunion, est de plus en plus réduit, avec des demandes de logement de plus en plus importantes. Il faut prendre également en compte le vieillissement de la population, dont une part est dans la précarité. Nous essayons, à travers notre activité de tous les jours, d'apporter des solutions à cette problématique et d'accompagner au mieux les professionnels.

Aujourd'hui, le Cirbat, en réponse à une orientation stratégique de la région, travaille à mettre en œuvre des schémas régionaux dans le cadre de la directive SRDII et de la stratégie de spécialisation intelligente, qui a permis de développer de nouveaux matériaux pour prendre en compte la vulnérabilité de notre territoire par rapport aux importations à La Réunion. C'est sur ce genre de projets que nous intervenons dans le cadre de la rénovation énergétique.

M. Maxence Lefèvre, président du Conseil régional de l'ordre des architectes de La Réunion-Mayotte. – Merci à la commission d'enquête de nous donner la parole sur le sujet de la rénovation énergétique.

La principale différence avec la métropole réside dans le fait que, dans une zone intertropicale, les critères qui influencent le confort ne sont pas limités à la seule température. L'amélioration du confort réside dans la maîtrise de nombreux éléments comme l'hygrométrie, la vitesse de l'air, l'activité, l'habillement, les vis-à-vis, la porosité des façades, etc. C'est parfois contradictoire.

À noter que l'indépendance énergétique des DOM est loin d'être acquise, l'éloignement des circuits logistiques d'approvisionnement créant une énergie chère à produire et fortement carbonée, même si des solutions sont en cours d'élaboration, comme le solaire, le *Sea Water Air Conditioning* (SWAC), etc.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte impose aux outre-mer d'atteindre l'autonomie énergétique en 2030. On en est encore loin.

L'ensemble des réglementations thermiques et énergétiques métropolitaines sont fondées sur l'amélioration de la performance des systèmes actifs, tels que le chauffage et la climatisation, car il est présumé – au moins pour le chauffage – qu'une installation préexiste. Ce n'est pas le cas dans les outre-mer, hors Saint-Pierre-et-Miquelon, car contrairement aux États-Unis, où plus de 95 % des constructions sont équipées de climatisation, l'équipement des habitations avec de tels dispositifs est faible à La Réunion.

L'usage de la climatisation peut représenter 50 % de la consommation électrique d'un foyer. Les enjeux résident donc davantage à orienter la politique publique vers une conception bioclimatique des logements visant prioritairement à réduire l'usage de la climatisation, plutôt que d'en améliorer la performance.

Pour rappel, la consommation des ménages représente 45 % de la consommation énergétique de l'île de La Réunion. La consommation moyenne annuelle d'un foyer réunionnais représente 3 500 kWh, soit 650 euros par an, contre 5 000 kWh par an en France métropolitaine, soit 1 000 euros environ par an. La généralisation des chauffe-eau solaires et l'absence de chauffage dans les foyers expliquent cette situation.

Comme l'ont rappelé mes collègues, la RTAADOM mise en place en 2010 à La Réunion a modifié considérablement la configuration des logements collectifs, la double orientation des façades pour la ventilation, la pose de brasseurs d'air dans les chambres, les protections solaires, etc. Cependant, il faut savoir que les maisons individuelles, qui représentent 60 % des constructions, ne respectent pas en général la réglementation RTAADOM, qui est pourtant obligatoire – et encore plus dans le secteur informel, notamment à Mayotte.

L'enjeu réside donc dans l'habitat individuel et dans la simplification des dispositifs d'aide et d'accompagnement à la rénovation, par la mise en place d'un dossier administratif unique pour toutes les aides à la rénovation, avec un seul service instructeur pour la collecte des financements, le but étant d'encourager la rénovation énergétique dans les logements individuels. Les architectes et les bureaux d'études ont toute leur place dans ces audits.

On parle de passoires thermiques dans la loi Énergie-climat. Je pense que ce terme n'est pas adapté aux zones intertropicales telles que La Réunion. Vous l'avez rappelé, les classements DPE ne sont pas obligatoires dans les DOM.

Concernant les matériaux biosourcés, il existe différents matériaux utilisables pour améliorer la performance des bâtiments, pas seulement en termes d'isolation. On peut citer la brique de terre comprimée, les parpaings de pouzzolane, qui sont plutôt des matériaux géosourcés mais qui se heurtent au système normatif et assurantiel classique, comme le marquage CE ou les normes de construction.

D'autre part, les matériaux pour l'isolation tels que la paille de coco, la ouate de cellulose ou la bagasse sont sensibles aux insectes xylophages, très présents dans les DOM.

Étant donné le caractère limitant de la filière locale, nous pensons qu'il convient de poursuivre les négociations avec la Commission européenne pour la mise en place d'une procédure de normalisation simplifiée pour l'importation des produits en provenance d'États sans système comparable à celui de l'Union européenne, en dérogation du marquage CE. Nous proposons donc un marquage « régions ultrapériphériques » (RUP), afin de s'approvisionner en matériaux biosourcés dans l'environnement régional.

Il existe bien sûr des interférences en matière de synergie entre les cyclones et la rénovation énergétique. Par exemple, un volet anticyclonique très étanche ne répond pas à ce que demande la RTAADOM, qui impose quelque chose de très poreux. Il y a là une interférence. Il conviendrait de faire converger davantage les réglementations en privilégiant les objectifs plutôt que des règles prescriptives.

Pour nous, il n'existe pas vraiment de synergie dans le sens où la mise en conformité aux règles de résistance cyclonique d'un habitat améliorerait l'efficacité énergétique. L'inverse pourrait être vrai, car revoir l'isolation en toiture ou en façade et ajouter des protections solaires serait l'occasion d'améliorer le comportement d'un bâtiment face à un cyclone. Encore une fois, la résistance para-cyclonique passe avant tout par le savoir-faire des entreprises et des maîtrises d'œuvre.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Il serait intéressant que vous nous fassiez un point sur la couverture de l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer par rapport à France Rénov'. On a cru comprendre que si, dans la métropole, le territoire était couvert quasiment à 98 %, ce n'est pas le cas des territoires et départements d'outre-mer.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Comment êtes-vous associés à tout ce qui peut être mis en place à travers France Rénov' ? Y a-t-il des exemples de travaux de rénovation sur un axe de rénovation thermique et d'adaptation climatique, ou est-ce à chaque fois dans le cadre de travaux de rénovation globale que l'on commence à penser à ce qu'on pourrait améliorer sur le plan thermique ?

J'ai participé à un rapport sur le logement avec la délégation aux outre-mer, plus précisément sur les matériaux locaux nécessitant moins de transports. Cela faisait sens en matière de rénovation thermique. On a parlé de la terre, mais il existe d'autres matériaux, la question des normes étant ressortie à cette occasion.

Vous avez également parlé de matériaux en provenance de pays voisins, mais qui ne disposent pas du marquage CE. Je me rappelle que Saint-Pierre-et-Miquelon ne peut utiliser de bois canadien pour des questions de réglementation. C'est un frein important. Pouvez-vous nous préciser les besoins qui existent pour limiter les déplacements ?

Enfin, vous avez dit que les chauffe-eau thermiques présentaient un coût de fonctionnement plus élevé par rapport aux charges. Je n'en ai pas bien compris la raison.

Mme Sabrina Mathiot. – S'agissant des chauffe-eau, les choses sont très techniques. La tuyauterie s'oxyde très rapidement. On n'est pas dans le même contexte d'humidité. L'eau chaude sanitaire (ECS) produite par les panneaux solaires est chauffée par toute une tuyauterie avant d'être amenée jusqu'à l'utilisateur. L'entretien de cette tuyauterie coûte plus cher aux bailleurs, étant entendu qu'une part importante revient au locataire. C'est le décret qui l'arrête, et il est donc tout à fait naturel que ce soit refacturé au locataire, qui se retrouve avec une charge qu'il n'avait pas auparavant.

Avant la RTAADOM, le bailleur social n'installait pas l'eau chaude dans le logement. Je parle des Antilles et de la Guyane. C'est peut-être un peu moins vrai à La Réunion, même si une bonne partie n'est pas équipée.

Pour ce qui est des matériaux, certaines initiatives locales sont prises pour réaliser un vrai travail d'études. La Guadeloupe a créé le symposium du Conseil régional de l'ordre des architectes de Guadeloupe (CROAG), qui en est un véritable exemple. Je crois d'ailleurs qu'il bénéficie de financements d'Action Logement et de l'État. Nous sommes présents au Comité de pilotage (Copil) et essayons de trouver des matériaux biosourcés, mais aussi sur lesquels on a un retour d'expérience qui permet de jeter un regard neuf sur ces matériaux pour en avoir un usage intelligent tenant également compte du coût. Le travail est engagé pour avoir des équivalences européennes. Ce sera nécessairement lent, la question touchant l'Europe. Je reste donc prudente sur ce sujet.

Je reviens sur le financement et la planification pour ce qui relève du parc social : le plan de relance proposait 15 millions d'euros pour l'ensemble des territoires ultramarins. Il fallait respecter trois critères liés à l'environnement pour en bénéficier. Cinq millions d'euros ont été absorbés en Guadeloupe en très peu de temps, les bailleurs ayant saisi cette occasion pour conduire des travaux de réhabilitation touchant aux trois critères. Il faut réaliser des *pools* pour que ce soit pertinent et élargir le sujet aux questions de réhabilitation, notamment nécessaires aux Antilles, particulièrement du fait de la question du vieillissement de la population, de la nécessité d'adaptation aux personnes à mobilité réduite (PMR) et de la réhabilitation, car il s'agit d'un parc vétuste. Quand on arrive à lier les enjeux et qu'on les couple avec des questions énergétiques, l'action publique prend une dimension extrêmement efficiente.

Ceci pourrait être reproduit. On a beaucoup milité, pour atténuer l'effet ciseau que l'on rencontre dans les territoires d'outre-mer, les revenus des ménages étant plus bas et le coût des travaux plus élevés, en faveur de subventions ou à tout le moins d'une action publique plus importante pour soutenir ces investissements. Au bout de 22 ans en moyenne, les bâtiments commencent à avoir besoin d'une réhabilitation. Si on arrive à lier la nécessité de remise aux normes tout en ayant d'autres objectifs et qu'on déploie le crédit d'impôt, on pourrait être très efficace. Les coûts sont plus élevés et les ménages plus nécessiteux.

Dans les outre-mer, la ligne budgétaire unique (LBU) était en vigueur jusqu'en 2021, notamment en faveur des propriétaires privés très modestes alors que, dans l'Hexagone, c'est l'Anah qui s'adressait aux ménages modestes et très modestes. Les éléments constitutifs de la construction, comme la défiscalisation, étaient intégrés. On peut donc considérer que cette aide publique touche aussi l'équipement « éco » du bâtiment.

EDF intervient également, mais il s'agissait plutôt d'une politique d'équipement ou de gain de confort plus que d'autre chose, sauf peut-être pour la partie isolation, où on est dans la performance. Les aides d'EDF ont changé les usages des locataires dans le parc HLM. Aujourd'hui, 20 % de nos locataires demandent un équipement, alors qu'il n'existe pas d'équipements de refroidissement en temps normal. On se contente de l'application de la RTAADOM.

Certains ménages qui souhaitent un confort acoustique plus important ferment leur logement et isolent avant d'installer la climatisation.

Quant aux certificats d'économie d'énergie, on y gagnerait en effet, mais je crois que leur cadre est plus limité que dans l'Hexagone.

M. Frédéric Chanfin. – Je voudrais revenir sur les questions du rapporteur, qui évoquait l'utilisation des matériaux locaux. À ce titre, j'aimerais rappeler l'historique de cette question pour La Réunion, les travaux ayant été engagés à partir de 2017, au travers d'une étude appelée ISOBIODOM. L'étude remise en 2019 a démontré des caractéristiques très intéressantes de ressources locales – cryptomeria, vétiver, bois de goyavier et bagasse – au niveau des performances thermiques. Ceci a été le point de départ d'une dynamique autour de la question des matériaux biosourcés à La Réunion. Elle a intéressé un certain nombre d'entreprises. Globalement cela permet, comme je l'ai dit, d'orienter la stratégie du développement autour de cette question.

L'étude a également mis en avant un certain nombre de difficultés que nous avons rencontrées. Bénéficiant du programme d'amélioration de la construction transition énergétique (Pacte), elle avait mobilisé le CSTB et l'institut technologique FCBA. Suite à cette étude, nous travaillons en ce moment à structurer davantage la filiale des matériaux biosourcés. On a pu mettre en évidence des points positifs, mais également des points négatifs, notamment sur la question de la durabilité des matériaux vis-à-vis des termites, insectes que l'on retrouve sous les climats tropicaux. À La Réunion, nous avons un climat très ensoleillé sur le littoral mais, dès qu'on monte en altitude, nous souffrons d'une augmentation de l'humidité, de risques de condensation et de développement des moisissures. Or les matériaux biosourcés sont affectés par ces contraintes.

Au-delà, on a pu également mettre en évidence que, localement, il était nécessaire de mettre en œuvre davantage de recherches, notamment en termes de moyens d'essai. Nous sommes très loin de la métropole. Lorsque l'on réalise ce type d'études, il faut mobiliser un certain nombre de matières grises et d'équipements scientifiques. L'idée, dans cet accompagnement qu'on souhaite offrir à des entreprises locales pour s'inscrire dans le développement des matériaux biosourcés, est de proposer un suivi au plus juste afin de répondre au mieux aux besoins.

Des partenariats sont développés avec l'université de La Réunion pour acquérir des équipements afin de pouvoir bénéficier des prototypes. Se posera ensuite la question de la normalisation : comment faire reconnaître ces nouveaux matériaux localement, notamment si

on souhaite les inscrire dans des programmes de rénovation voire de constructions neuves - je pense à des nouveaux isolants par exemple ? Se posera également la question de la certification pour générer la confiance dans ces nouveaux matériaux.

Un projet est porté par la Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom), qui travaille à la mise en place d'une cellule locale de validation de la conformité sur la base des travaux réalisés à la suite de la recherche, en vue d'obtenir une certaine porosité entre le monde de la recherche et celui de l'économie.

Le rapporteur a également demandé comment nous mettons en œuvre MaPrimeRénov'. Des conventions de partenariat sont menées entre la chambre des métiers et EDF. Nous déployons, au travers de nos centres de formation, des formations autour de la RTAADOM et de l'accompagnement des entreprises pour obtenir la mention « reconnu garant de l'environnement » (RGE). Des intervenants d'EDF peuvent présenter aux entreprises les aides associées à MaPrimeRénov' dans le cadre territorial de compensation.

Enfin, d'autres partenaires, comme SPL Horizon, œuvrent également à déployer ces dispositifs sur le territoire. Instruire les dossiers de MaPrimeRénov' est d'une très grande complexité. Par ailleurs certains bouquets de travaux de MaPrimeRénov' ne sont pas en adéquation avec les spécificités que nous retrouvons, notamment à La Réunion. Quelques-uns n'apportent pas forcément une réponse directe aux besoins locaux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Êtes-vous également confrontés à des problématiques de fraudes ou des malfaçons, tant du côté des entreprises que des particuliers ?

M. Frédéric Chanfin. – À mon niveau, je n'ai pas de retour d'information, mais je pourrais éventuellement questionner mes partenaires et vous apporter une réponse ultérieurement.

M. Maxence Lefèvre. – S'agissant du chauffe-eau solaire, en tant qu'architecte, je confirme que le coût est plus élevé qu'un chauffe-eau électrique, la technologie mise en place nécessitant beaucoup plus de travail de plomberie et générant plus de sinistres. Or qui dit sinistre dit intervention du bailleur pour réparer la panne ou le dégât.

Il se développe également en ce moment une alternative grâce à des chauffe-eau alimentés par les panneaux solaires, qui réduisent le nombre de sinistres du fait de l'absence de plomberie dans le logement.

Concernant la rénovation des logements collectifs sociaux, je constate trois stades dans les niveaux de rénovation des appels d'offres des bailleurs locaux. Le stade 1 concerne les équipements intérieurs – mise en accessibilité PMR, salles de bains, etc. Le stade 2 concerne la rénovation énergétique – pose de volets, installation d'ECS, de bardages. Le stade 3 est celui de la création de surfaces. Les stades 1 et 2 sont souvent réunis pour créer un marché plus conséquent qui intéresse davantage les entreprises et les architectes.

Concernant France Rénov', sur 5 400 architectes référencés dans la rubrique correspondante du site, 45 se trouvent dans les outre-mer. C'est effectivement peu. L'ordre des architectes communique sur le sujet pour solliciter les architectes et les faire entrer dans ce marché. La question est également celle de la formation. Je sais que l'école d'architecture propose depuis peu dans sa formation initiale du cycle master, enseignement qui va s'étoffer à

la rentrée. Il aborde aussi bien la réhabilitation que la rénovation, la mutualité, la réversibilité, l'adaptabilité ou le réemploi, la décarbonation.

Cela va plutôt dans le bon sens. Pour l'instant, la situation ne peut que s'améliorer.

M. Rémy Vasseur. – L'eau chaude sanitaire a également été un sujet dans l'Hexagone, en lien avec la RT2012. Le développement massif de cette solution a amené à de mauvaises prescriptions et à des déboires en termes d'entretien. C'est donc un sujet que l'on rencontre un peu partout.

Un des projets d'évolution de la RTAA dans sa nouvelle version est de proposer au moins 50 % de chaleur renouvelable. À date, les pompes à chaleur semblent cependant déjà exclues. J'ai un doute pour ce qui est des panneaux photovoltaïques. On ouvre donc le champ des possibles, mais peut-être pas tant que cela.

Par ailleurs, on peut englober dans les matériaux biosourcés les matériaux géosourcés et les matériaux de réemploi. L'ensemble permettra de répondre aux besoins d'approvisionnement, évitant de faire venir de manière très coûteuse en carbone et en capitaux de la ressource extérieure.

Le logement social, au sens large, est un berceau d'innovation assez fertile. Les bailleurs, qui sont très friands d'innovation, échangent beaucoup entre eux sur ces thématiques, s'associent à des dispositifs expérimentaux, à des industriels qui veulent tenter d'innover et d'entrer dans ces cycles d'innovation. Plusieurs solutions ont été déjà évoquées, comme la brique ou l'IOSBIODOM à La Réunion. On pourrait ajouter d'autres recherches, aux Antilles, autour des sargasses, qui permettent de gérer la prolifération des algues et trouver des ressources supplémentaires en matériaux.

Dès qu'on envisage de créer des matériaux innovants, il faut trouver quelqu'un en amont pour produire la matière, la transformer, éventuellement la qualifier et la prescrire efficacement. Il faut ensuite qu'elle soit correctement mise en œuvre sur chantier et réceptionnée, éventuellement entretenue, voire, à la fin, déposée et revalorisée. Tout cela constitue un cycle, sachant qu'on a en face de nous des clients qui attendent l'offre et, d'un autre côté, des industriels qui attendent la demande pour construire l'offre. Comment réussir à amorcer la machine ?

Comme on l'a dit, le logement social peut être un bon allié pour lancer ces mécaniques et ces filières. Des initiatives existent déjà dans l'Hexagone et dans les territoires. Les partenariats pour monter une filière *ad hoc* et répondre à un besoin spécifique sont assez courants.

Parmi les limites, on n'a peut-être pas assez insisté sur les notions de coût et de surcoût. On veut non seulement produire local, mais aussi bas carbone et social en parvenant à maîtriser les coûts de production pour les bailleurs sociaux, sachant qu'ils ont tendance à être encore supérieurs dans ces territoires, alors que les bailleurs y sont plus récents et encore plus endettés.

On a également évoqué le sujet des assurances. Il faut auparavant que des architectes, des maîtres d'œuvre, des bureaux qui les connaissent sachent les mettre en œuvre et que les contrôleurs techniques les acceptent. Il faut aussi pouvoir produire des dérogations

techniques en temps et en heure. La plupart des matériaux n'utilisant pas des techniques courantes, ne faut-il pas enfin envisager un autre type de marquage que le marquage CE ?

On n'a pas non plus accès à toutes les compétences techniques, comme dans l'Hexagone. Comment qualifier rapidement ces matériaux et être sûr de leur répliquabilité en termes de qualités intrinsèques ?

Avec le logement social, on est généralement dans une logique de parc, avec des acteurs du temps long, qui planifient souvent à distance et sont capables de traiter plusieurs sujets en un. La réhabilitation, généralement, ne s'arrête pas à la rénovation thermique, mais traite aussi de l'accessibilité, du vieillissement, de la biodiversité. Ce sont souvent des enjeux inscrits dans ces cycles, qu'il va falloir continuer à soutenir pour éviter de négliger d'autres sujets capitaux lors du cycle suivant.

Si l'on veut être capable de réemployer les matières, il va falloir les stocker. Qui dit stockage dit surfaces foncières disponibles. Peu sont déjà disponibles pour faire ce que l'on veut faire à date : les sécuriser, les requalifier, être capable de les réassurer, les remettre en œuvre. Dans l'Hexagone, des bailleurs montent leur propre plateforme de réemploi pour être eux-mêmes producteurs et consommateurs de matières. Cela permet d'éviter les intermédiaires et d'avoir une meilleure vision sur la temporalité des différents projets, voire être capable de mieux anticiper des phénomènes de glissement ou d'attente d'un projet à un autre.

Je n'ai pas de chiffres sur les aides et les dispositifs qui existent. On sait que le logement social a l'avantage d'être très souvent associé à la création et à la mise à jour des dispositifs de financement et à l'évolution de l'appareil législatif et réglementaire. On l'a vu pour l'évolution de la RTAADOM, le logement social est associé, évolution qui va principalement toucher le neuf.

Les bailleurs sociaux se sont également engagés dans la DPE pour être sûrs d'obtenir un outil pertinent sur l'ensemble des territoires, avec des mises à jour des outils et des leviers de financement qui lui sont propres, autour des éco-prêts, associés à des contreparties de performances qui englobent beaucoup d'autres sujets que la vision hexagonale de la performance énergétique dans un bâtiment.

M. Brayen Sooranna. – Concernant France Rénov', je vous propose de vous remettre une note complète.

M. Maxence Lefèvre. – Un logiciel est en cours de constitution à La Réunion, qui s'appelle, ART-NURE, porté par la SPL Horizon, Imagine et EDF. Il va aider à créer une modélisation thermique de l'existant pour appliquer les améliorations énergétiques et permettre une classification DPE.

Un autre projet dénommé Culture et climat, porté en partie par le Conseil de l'ordre des architectes Réunion-Mayotte, propose un outil d'aide aux concepteurs, sous format BIM, qui vérifie le confort thermique des projets au stade de la conception.

M. Rémy Vasseur. – Le dispositif de DPE et de RTAADOM se veut unifié, dans le sens que le but consiste à obtenir une vision unique du neuf et de l'existant, qui pourrait potentiellement avoir quasiment dix ans d'avance sur ce qu'on a prévu de faire dans l'Hexagone. Cet outil fait partie de ceux qui vont être étudiés par la DHUP dans cet exercice

d'unification des modèles et des dispositifs. Il faut que cela s'adapte à l'ensemble des territoires, sans potentiellement prendre en compte les ajustements sur les moteurs.

Enfin, s'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, nous devons entrer en contact avec le Point info énergie, qui voulait échanger avec nous sur ce sujet. Cela n'a pas pu se faire à temps, mais nous abonderons avec les éléments que nous pourrions récupérer auprès d'eux sur le sujet.

La seule chose que l'on sait, sans en connaître la portée ni l'efficacité, c'est que des aides sur l'isolation existent sur le territoire depuis déjà de nombreuses années. Je pense donc qu'ils doivent disposer de retours chiffrés sur l'efficacité de leurs mesures.

Par ailleurs, beaucoup d'efforts sont faits, même si l'énergie est encore massivement fossile, pour passer par des réseaux collectifs urbains afin de gagner du rendement grâce à la cogénération. On progresse sur ce sujet, mais nous ne disposons pas des chiffres. Nous espérons avoir un peu plus d'éléments d'ici l'envoi du document que nous vous ferons parvenir.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci. N'hésitez pas à nous faire remonter tous les types d'informations qui nous seraient nécessaires.

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

La réunion est close à 19 h 40.

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête en recevant Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique.

Madame la ministre, vous occupez cette fonction depuis le 20 mai 2022. Auparavant, vous avez été secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, d'octobre 2018 à juillet 2020, puis ministre déléguée chargée de l'industrie, de juillet 2020 jusqu'à mai 2022.

La rénovation des logements est au cœur de la politique de transition énergétique de la France. Je souhaite donc en préambule que vous nous exposiez la stratégie de la France en la matière. Quelle est la place de la rénovation énergétique des logements dans la transition énergétique d'ici à 2030, entre 2030 et 2050 et au-delà ? Comment contribue-t-elle à relever le défi du « mur énergétique qui attend la France en 2030 » selon l'expression que vous avez vous-même employée ?

Nous aimerions également vous entendre sur ce que vous considérez comme les principaux freins à la politique de rénovation énergétique des logements en France et les améliorations possibles.

Dans le cadre de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le pays s'est donné l'objectif de disposer d'un parc entièrement rénové aux normes « bâtiment basse consommation » (BBC) en 2050, ce qui supposerait la rénovation performante d'au moins 500 000 logements par an. Pourtant, hier, la Première ministre n'a annoncé que 200 000 rénovations performantes à l'horizon 2024 à l'occasion de la conclusion du Conseil national de la refondation sur le logement.

En parallèle, l'atteinte de l'objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 suppose, d'après le Secrétariat général à la planification écologique, un effort de réduction de 27 millions de tonnes de CO₂ par la rénovation énergétique des logements, dont 17 millions de tonnes CO₂ qui seraient évitées grâce au remplacement des chaudières.

À cet égard, lors du Conseil national de la transition écologique du 22 mai, présidé par la Première ministre, il a été évoqué l'interdiction des chaudières à gaz, dans la lignée de celle des chaudières au fioul. Pouvez-vous nous donner des précisions sur cette mesure ?

Est-ce que le remplacement des systèmes de chauffage pourrait se faire au détriment du renforcement de l'isolation des bâtiments, et donc de l'atteinte des objectifs de la SNBC ? De plus, est-ce que cela ne conduirait pas à donner à l'électricité une place trop importante et peut-être non soutenable dans le mix énergétique du pays ?

Dans le cadre d'une audition le 31 mai à l'Assemblée nationale, vous avez annoncé vouloir travailler sur la question du « reste à charge zéro » pour les ménages modestes. Le reste à charge est en effet l'un des principaux obstacles à la politique de rénovation énergétique pour ces ménages, mais dans le même temps, atteindre un « reste à charge zéro » comporte des effets pervers, notamment pour des raisons de fraude, comme l'ont montré les « offres à 1 euro ».

Plusieurs acteurs accompagnant les ménages très modestes nous ont également fait part de leurs réserves pour des raisons de dignité, ces personnes souhaitant être parties prenantes de la rénovation de leur logement. Comment diminuer le reste à charge des ménages, tout en maintenant un signal-prix suffisant et s'assurer de l'engagement des personnes directement concernées ?

À ce titre, les prêts à la rénovation énergétique, que ce soit l'éco-PTZ ou le « prêt avance rénovation » (PAR), sont des outils essentiels pour financer le reste à charge des ménages, mais ils n'ont pas encore atteint les ménages modestes – le prêt avance rénovation en particulier cible les ménages modestes, mais il est très peu distribué. Comment expliquez-vous ce faible déploiement ? Le Gouvernement a-t-il des propositions concrètes pour l'améliorer, le point ayant été évoqué hier soir par la Première ministre ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site Internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Pannier-Runacher prête serment.

Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique. – Madame la Présidente, monsieur le Rapporteur, mesdames et messieurs les Sénateurs, merci de m'auditionner dans le cadre de vos travaux consacrés à la rénovation énergétique. Ces travaux seront également pris en compte dans le cadre de ceux que nous menons concernant la loi de programmation Énergie-climat et des sept groupes de travail qui ont été lancés en début de mois.

Avant d'en venir aux différents axes d'action de la politique que je porte, un mot général sur le sujet. Parmi tous les leviers de la transition énergétique sur lesquels agit mon ministère, ce levier-là a une sensibilité particulière pour nos concitoyens, et en particulier les plus jeunes.

On peut évidemment penser aux différentes manifestations de collectifs citoyens ou associatifs, mais j'entends également une attente forte sur cette question en raison d'une prise de conscience collective du poids considérable du secteur du bâtiment dans nos émissions de gaz à effet de serre, sur lequel chacun peut agir à titre individuel, mais aussi d'un souci de justice sociale. Ces travaux ne sont pas seulement des contraintes. Ce sont aussi des opportunités pour les logements d'acquérir plus de confort grâce à une plus grande chaleur l'hiver et à une plus grande fraîcheur pendant l'été. C'est un sujet qui devrait monter dans les années qui viennent.

Cela représente évidemment plus de pouvoir d'achat de manière pérenne, car les factures d'énergie se stabilisent et baissent après rénovation. Or vous l'avez dit, tout le monde n'a pas les moyens de se payer ces travaux. Je ne centrerai pas mon propos sur le tertiaire et le public. Je veux simplement dire qu'il est très important de considérer les trajectoires carbone du bâtiment et avoir une politique très claire dans ce domaine.

Le secteur résidentiel représente plus de 30 % de notre consommation en énergie et 10 % de nos émissions de gaz à effet de serre. C'est la raison pour laquelle la rénovation thermique du parc de logements est une priorité de l'agenda climatique national présenté par la Première ministre le 22 mai dernier. Cet agenda s'inscrit plus globalement dans les objectifs très ambitieux fixés par le Président de la République de faire de la France le premier grand pays au monde à sortir de sa dépendance aux énergies fossiles pour atteindre une neutralité carbone en 2050.

La rénovation énergétique est à cet égard un des grands leviers de notre stratégie énergétique, qui se décline en quatre piliers : efficacité énergétique, dont la rénovation est une

composante essentielle, sobriété énergétique, déploiement des énergies renouvelables et relance historique de la filière nucléaire.

Permettez-moi de rappeler que l'année 2022 a vu nos émissions de gaz à effet de serre baisser de 2,7 %. Compte tenu de la crise énergétique dans laquelle nous nous trouvons, il n'était pas si aisé que cela d'atteindre ce pourcentage. Les bâtiments ont baissé leurs émissions de gaz à effet de serre sur toute l'année de 15 %. On voit donc bien qu'il ne faut pas séparer efficacité énergétique et sobriété énergétique. C'est une façon d'aborder l'effet rebond, qui revient souvent dans les problématiques sur les politiques d'efficacité de rénovation thermique.

Depuis le Grenelle de l'environnement lancé par Jean-Louis Borloo, la France s'est fixé des objectifs ambitieux de rénovation énergétique. Pour y parvenir, l'État a déployé de nombreux dispositifs pour inciter les Français à rénover leur logement. Le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), supprimé en 2020, marque un changement de philosophie majeure, sous le précédent quinquennat, avec la création de MaPrimeRénov'. L'aide était en effet mal ciblée, puisqu'elle bénéficiait à peu de ménages et plutôt aux ménages les plus aisés. C'est la raison pour laquelle nous avons pris la décision de repenser et de réorienter le dispositif vers les ménages les plus modestes.

Par ailleurs, le dispositif permettait des gains énergétiques et climatiques modestes – je pense notamment au changement de fenêtres. Le quinquennat précédent a permis des avancées structurantes pour répondre à ces différents écueils.

MaPrimeRénov', qui a été lancée en 2020, a permis de massifier des écogestes chez les ménages, avec plus de 1,6 million de projets de travaux engagés et aidés depuis 2020. Elle est plus juste, puisqu'elle a réorienté les financements à plus de 80 % en faveur des ménages modestes – 40 % de la population contre 10 % seulement avec l'ancien crédit d'impôt.

En matière de suivi qualitatif des opérations, la refonte du diagnostic de performance énergétique nous dote d'un outil plus solide pour évaluer réellement la performance environnementale du parc. C'est un indicateur fondamental pour appliquer le calendrier ambitieux de la loi Climat et résilience et éradiquer les passoires thermiques dans le parc locatif.

Nous avons aussi renforcé l'accompagnement, grâce au lancement, en début d'année 2022, du service public de la rénovation de l'habitat, France Rénov'. Cette marque unique, qui rassemble le réseau de l'Ademe et de l'Anah doit nous permettre d'offrir, partout sur le territoire un point d'entrée délivrant une information et un conseil de qualité sur les travaux et les aides mobilisables.

MaPrimeRénov' a eu aussi des résultats sur l'efficacité énergétique des opérations, puisque le dispositif a permis en 2021 une augmentation des économies d'énergie annuelle de l'ordre de 40 % par rapport au crédit d'impôt en 2019. L'impact carbone du dispositif est par ailleurs très positif : 90 % des systèmes de chauffage renouvelable installés se substituent au fioul ou au gaz. Nous nous y retrouvons donc au regard de notre objectif de décarbonation des logements.

Il faut d'ailleurs noter que l'objectif de réduction de notre consommation d'énergie et celui de réduction des gaz à effet de serre ne sont pas totalement convergents. Il faut donc avoir ces aspects à l'esprit lorsque nous arrêtons des politiques publiques.

Évidemment, nous pouvons aller plus loin. Maintenant que nous avons posé les bases de la structuration d'un service public unifié de l'habitat, nous voulons renforcer l'efficacité de cette politique, accélérer la réduction de la consommation d'énergie et la sortie des passoires thermiques. Je rappelle qu'un texte va nous y inviter très directement. Il s'agit de la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Ce texte est actuellement en discussion, mais sa vision est alignée sur la loi française. Nous plaçons en ce sens. Cela signifie que nous sommes en train de créer, au-delà de la France, deux véritables filières européennes pour accompagner cette mutation. Ce n'est pas indifférent pour les politiques que nous menons.

La marche est haute. Vous l'avez rappelé, les émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment se sont élevées à 75 millions de tonnes en 2021. Il faudrait atteindre 30 millions de tonnes en 2030, soit une baisse de plus de 60 %. C'est cette trajectoire qui est discutée dans le cadre de la SNBC, cadre dans lequel nous menons les concertations avec des sénateurs, des députés, des élus locaux et les filières.

Avec mes collègues Christophe Béchu et Olivier Klein, nous avons identifié plusieurs axes de travail. Il s'agit tout d'abord de fiabiliser le parcours des usagers en portant une attention particulière aux délais de traitement des dossiers. Même si les retards concernent moins de 2 % des 700 000 dossiers traités par an, ce sont quand même des milliers de dossiers en trop, et c'est surtout un bruit de fond négatif qui peut retarder le passage à l'acte des ménages français.

Une attention particulière doit aussi être portée aux dysfonctionnements de la plateforme, tout en demeurant intraitable sur les fraudes et les tentatives de fraudes. Il faut néanmoins avoir conscience de ce point de tension. On ne peut en même temps vouloir des contrôles toujours plus rapides et pointer l'existence d'arnaques et de fraudes. Il y a donc un juste milieu à définir.

Je souhaite également que nous accélérions le remplacement des 11 millions de chaudières à gaz et des plus de 2,7 millions de chaudières à fioul. La concertation que nous avons lancée hier doit permettre, avec les acteurs de la filière, de documenter les solutions alternatives en considération des enjeux environnementaux, mais aussi les solutions économiques, sociales, géographiques, car on n'a pas les mêmes solutions sur un territoire rural, au nord ou au sud de la France.

L'alternative à une chaudière au fioul ou à une chaudière au gaz n'est pas nécessairement l'électricité. On sait tous que la chaleur renouvelable est un levier particulièrement puissant, avec un coût d'abattement de la tonne carbone compétitif. Il est également possible de recourir à la géothermie. Ce n'est pas un gigantesque gisement, mais c'est quand même une énergie intéressante et permanente. Il ne faut donc pas se limiter à la seule solution de l'électricité.

Plus on anticipe, plus on laisse le temps aux filières industrielles et aux filières des services de s'organiser pour permettre ces changements lorsque la chaudière est hors d'usage. Ne pas remplacer du fossile par du fossile paraît assez naturel. On peut, à cette fin, recourir à

des options d'accélération, un peu comme avec la prime à la casse pour les véhicules thermiques. Si on veut atteindre la neutralité carbone en 2050, il faut anticiper ces sujets.

La peur n'excluant pas le danger, il nous semble important de poser le sujet de la manière la plus sereine possible et de tracer des perspectives ambitieuses d'accompagnement de la filière et des ménages.

Je souhaite enfin que nous intensifiions nos efforts sur le nombre de rénovations performantes au sens de la loi, c'est-à-dire celles qui permettent un gain énergétique de l'ordre de 50 %, en offrant surtout aux ménages vivant dans les passoires thermiques une réduction durable de leurs factures d'énergie. On en comptait 70 000 l'année dernière. Elles ont représenté 10 % des rénovations aidées par MaPrimeRénov' en 2021 et 2022. C'est beaucoup plus qu'avec le CITE, mais notre objectif est de tripler le nombre de rénovations en 2024.

On a multiplié par dix le nombre de dossiers de rénovation entre le début du précédent quinquennat et la fin de celui-ci. L'objectif est d'accélérer le mouvement en structurant les solutions et les filières pour que cela fonctionne.

Dans cette perspective, le Gouvernement entend structurer les aides autour de deux piliers dès 2024, pour plus de lisibilité et un meilleur ciblage des opérations, ainsi qu'une optimisation de nos ressources. Le pilier « performances » comprend des aides renforcées, avec un accompagnement obligatoire pour les rénovations d'ampleur et pour les passoires thermiques. Le pilier « efficacité » va permettre de réaliser des travaux dans les logements occupés autour de bouquets efficaces, en couplant la rénovation, l'isolation et le changement de chaudière, voire proposer un simple changement de chaudière dès lors que le bâtiment est récent et a des qualités d'isolation acceptables. Cela va permettre d'accélérer les choses. Il faut avoir à l'esprit que certains travaux ne peuvent se faire dans des logements occupés. Déménager pour six mois n'est pas simple.

Concrètement, nous allons nous appuyer sur plusieurs leviers structurels pour mettre en œuvre ces deux évolutions. Nous devons renforcer l'attractivité des opérations de rénovation auprès des ménages en les accompagnant mieux. L'idée est de renforcer le conseil de proximité et l'accompagnement de bout en bout. On dispose aujourd'hui de 550 guichets physiques France Rénov'. Notre objectif serait d'en avoir un par intercommunalité, qu'il s'agisse d'un guichet dédié, d'une maison France services avec une personne formée ou d'un service de l'intercommunalité labellisé France Rénov'. On voit bien l'enjeu de ces contrats et l'importance de travailler main dans la main avec les élus locaux et les collectivités locales.

Un accompagnement technique neutre, fiable et de qualité est nécessaire. C'est le sens du dispositif Mon Accompagnateur Rénov'. Il s'agit de proposer aux ménages un interlocuteur de confiance qui les accompagne dans un projet de rénovation approfondi, car on sait que ce sont des projets plus complexes.

Pour les ménages les plus précaires, la Première ministre a acté, comme je le défendais, un « reste à charge zéro » en matière d'accompagnement. L'objectif est de créer un conseil de service public où l'on garantit qu'il n'y a pas d'interférence avec des intérêts favorisant tel type de technologie ou de travaux, ce qui permet de boucler l'ensemble du dossier dans sa dimension financière et technique.

Ce nouveau programme, qui est financé par les certificats d'économies d'énergie (CEE) portés par mon ministère, sera doté d'environ 300 millions d'euros. C'est l'estimation que nous en faisons aujourd'hui pour deux à trois ans.

Les niveaux de prise en charge pour les autres ménages seront précisés la semaine prochaine. Je vous confirme qu'ils resteront très importants, également pour les ménages dits modestes.

Je rappelle que nous avons engagé en mai une concertation avec les collectivités locales mobilisées sur les thématiques de rénovation et d'habitat pour garantir la bonne structuration de ce service sur le territoire. Nous aurons aussi besoin de capitaliser sur l'action et le volontarisme des collectivités locales, qui sont des partenaires financiers étroits de l'État et de l'Anah sur ces thématiques.

Nous devons en outre poursuivre notre travail pour rendre plus incitatives les aides et mieux les adapter à la situation des ménages, en particulier les plus modestes, d'abord en facilitant leur cumul. Il existe pour ce faire deux aspects structurants. Le premier est de faciliter le cumul de MaPrimeRénov' et des CEE. Or nous savons qu'ils ont été conçus avec des logiques différentes et qu'il n'est pas si simple de les empiler. Les critères sont donc différents. Il nous semble que ce n'est pas aux ménages – en particulier les plus modestes – de réaliser toute l'ingénierie financière et de remplir les dossiers. Cela peut constituer un rôle important de Mon Accompagnateur Rénov'. Je défends le couplage des aides CEE et MaPrimeRénov' au niveau de l'Anah.

Il convient par ailleurs de faciliter le financement du reste à charge grâce aux facilités bancaires. Sur ce point, il faut retravailler le financement et étudier tous les freins qui existent, qu'il s'agisse de l'éco-PTZ ou du prêt avance-rénovation. Le prêt bancaire vise notamment à prendre en compte la situation de surendettement, d'endettement ou la capacité de remboursement des personnes les plus fragiles. Si celles-ci se distinguent précisément par un revenu fiscal de référence qui ne leur permet pas de justifier du niveau de remboursement qui leur est demandé, le serpent se mord la queue. Il y a là un sujet d'accompagnement. Des dispositifs de garantie d'État ont été mis en place.

Je suis d'accord avec vous à propos de la notion de dignité que vous évoquez à propos du « reste à charge zéro ». Pour que cela fonctionne, il faut aussi que les ménages soient les acteurs de la rénovation, qu'ils choisissent leur niveau de confort. Ce projet leur appartient, mais il faut être conscient que certains de nos dispositifs ne sont pas activés parce que ces ménages ne remplissent pas les cases pour un prêt bancaire classique ou même renforcé. Peut-être faut-il d'ailleurs se poser la question de la façon dont on peut engager le financement sur la base des perspectives d'économies d'énergie. Je n'ai pas de réponse à ce stade, mais ce sont des éléments qu'il faut regarder plus précisément.

Nous devons ensuite travailler pour rendre les rénovations performantes plus incitatives que les aides monogestes, grâce à une évolution des barèmes qui rende plus intéressant le fait de réaliser trois ou quatre gestes plutôt qu'un simple changement de chaudière. C'est ce que je défendrai dans les discussions interministérielles dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024. La Première ministre a indiqué hier que les aides à la rénovation performante augmenteront l'année prochaine.

Je pense qu'il peut être intéressant d'envisager un ticket modérateur pour s'assurer du sérieux des projets, mais j'invite chacun à regarder à quel point il s'agit de sommes considérables pour les ménages dont nous parlons.

Je renvoie ces sujets aux futures discussions budgétaires, mais également à la discussion avec les collectivités locales, qui sont nos partenaires financiers, en particulier pour accompagner les publics fragiles.

Il faudra évidemment intégrer dans cette approche les CEE gérées par mon ministère. Ils représentent environ 3 milliards par an pour le logement résidentiel. Dès 2024, ils permettront de financer la montée en puissance des rénovations d'ampleur avec Mon Accompagnateur Rénov'.

Enfin, la réalisation de rénovations performantes ne dépendra pas seulement des aides et de l'ingénierie financière. Il nous faut aussi plus de professionnels en mesure de proposer ces rénovations d'ampleur et des groupements d'artisans en mesure de le faire. C'est un point assez consensuel dans toutes les discussions que moi j'ai pu avoir avec le Parlement.

La seconde édition des Assises du bâtiment a vocation à identifier les freins, mais aussi les leviers à activer, comme les recrutements et les reconversions dans les métiers de la rénovation énergétique. Sur ces différents enjeux, on le sait, la mobilisation de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) et de la Fédération française du bâtiment (FFB) sera déterminante. J'espère que les évolutions que nous apportons en matière de lycée professionnel, d'enseignement professionnel, de reconversion et tout le travail que nous réalisons en faveur de France Travail pourront alimenter la mise en place de ces filières.

Un dernier mot avant de conclure pour vous faire part du travail entrepris avec les ministres Attal, Grégoire et Barrot sur la lutte contre la fraude aux travaux de rénovation énergétique. Il est impossible, aujourd'hui, de naviguer sur Internet sans tomber sur des publicités agressives et peu crédibles sur la rénovation thermique. Chacun a en tête des exemples déplaisants de devis forcés, voire de vente forcée, de travaux mal réalisés ou de faux dossiers. C'est un sujet sur lequel nous devons être intraitables au regard des sommes que nous voulons mettre en œuvre en plus dans cette politique et de la nécessaire confiance que doivent avoir nos concitoyens dans le système et la qualité des travaux menés.

On aura prochainement l'occasion de détailler ces mesures anti-fraudes et anti-arnaques. Elles sont d'autant plus utiles que, si l'on veut faire de l'« aller vers », il faut bien distinguer le vrai fonctionnaire qui appelle un ménage qui vit dans une passoire thermique du démarcheur qui est là pour placer des pompes à chaleur achetées en Asie.

Vous l'aurez compris, le Gouvernement poursuit la montée en puissance de sa politique de rénovation de logements dans le but de réduire nos émissions de gaz à effet de serre, notre consommation énergétique et éradiquer les passoires thermiques grâce à la mise en place d'un écosystème performant qui regroupe pouvoirs publics, professionnels du bâtiment, acteurs du financement et collectivités locales, qui seront absolument clés, notamment pour fournir la connaissance du tissu artisanal et de l'écosystème local afin d'aller plus vite.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Vous avez fait référence au prochain projet de loi de finances, dans le cadre duquel certaines mesures pourront bien

évidemment être discutées, voire votées. Cependant, vous n'avez pas parlé de la loi pluriannuelle sur l'énergie à venir. Cela signifie-t-il qu'il y aura aussi dans cette loi des points qui concerneront cette politique de rénovation énergétique des logements ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. – Tout à fait, car vous l'avez souhaité. Je rappelle que la loi de programmation Énergie-climat doit contenir les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment pour deux périodes successives de cinq ans, en cohérence avec l'objectif de disposer, à l'horizon 2050, d'un parc de bâtiments sobres en énergie, etc., *via* la mise en œuvre d'un système stable d'aides budgétaires, d'aides fiscales de l'État, accessibles à l'ensemble des ménages et modulées selon leurs ressources. Il faut également tenir compte des spécificités territoriales liées notamment aux typologies d'habitation et aux conditions climatiques.

Les rénovations portent notamment sur les gestes à accomplir dans le cadre de travaux, les bouquets de travaux, ainsi que sur les rénovations énergétiques performantes et globales. Tout est déjà dans la loi Climat et résilience. Nous y travaillons. C'est l'un des objets du groupe de travail sur l'efficacité énergétique pour lequel nous vous avons sollicités.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Il est vrai que l'on pourrait être tenté, en matière de rénovation thermique, de changer d'équipement de chauffage et ainsi aller vers l'électrique pour décarboner. Comment faire pour ne pas tomber dans cette dérive ? Jusqu'à présent, on ne peut pas dire que l'on soit sur de la rénovation globale, mais plutôt sur des changements de chaudières.

J'entends bien que l'objectif est de se passer de tous les moyens de chauffage recourant aux hydrocarbures, mais le fait de se passer totalement du gaz pose aussi la question de savoir comment on aborde ce changement au niveau de chaque territoire. Il serait surprenant qu'on propose une pompe à chaleur plutôt que des chaudières à gaz lorsqu'il existe des projets de méthanisation.

Il en va de même pour les réseaux de chaleur : on a pu préconiser des pompes à chaleur lorsqu'il existe déjà un réseau de chaleur et qu'il aurait été plus logique d'intervenir à ce niveau. Est-il prévu de développer le fonds chaleur ? Dans les collectivités où existaient déjà un accompagnement et des plateformes de rénovation, les résultats sont intéressants et fluides. Attention à ne pas créer un nouveau dispositif et à ne pas revenir en arrière. Comment inscrivez-vous votre dispositif dans cette démarche locale ?

Le fait de disposer d'une maison France services par intercommunalité paraît intéressant. Encore faut-il que les collectivités en aient les moyens. Les maisons France services sont financées en grande partie par les collectivités. Ce biais local me paraît particulièrement important.

S'agissant du DPE, tout le monde se dit qu'il s'agit globalement d'un thermomètre plutôt intéressant, mais il faut l'améliorer. De quelle manière l'applique-t-on ? On avait tout à l'heure une table ronde avec les représentants des copropriétés. La question du DPE collectif est un vrai sujet. Comment faire en sorte de ne pas se retrouver avec des logements individuels qu'on ne peut plus louer et où le propriétaire ne peut rien faire ?

Par ailleurs, les accompagnateurs du dispositif Mon Accompagnateur Rénov' vont faire partie d'un dispositif assez important. On n'a pas encore compris leur périmètre

d'intervention. S'agit-il d'un simple accompagnement administratif – recherche de subventions, etc. ? On nous a parlé de missions de 150 à 200 euros.

On nous a aussi parlé d'un super accompagnateur qui suivrait la totalité de la mission avec une quasi-maîtrise d'œuvre, pour des prestations de l'ordre de 2 000 euros ou 3 000 euros, ce qui n'est pas neutre pour les ménages modestes. Cela change aussi le rôle de l'accompagnateur.

S'agissant de la fraude, on trouve sur Internet des sites de toutes sortes, dont ceux d'Engie ou de Total, qui ne sont pas de petites entreprises et qui orientent leurs clients vers un changement de chaudière. Quelqu'un qui veut simplement faire des économies va être totalement exclu de tout accompagnement.

Le fait de généraliser le DPE permettrait une meilleure visibilité globale de l'ensemble des bâtiments et nécessiterait surtout d'en disposer pour toute demande de subvention, ce qui permettrait d'éviter d'être mal orienté et de se faire une idée des premiers travaux à réaliser.

Enfin, comment imaginez-vous l'harmonisation des CEE et de MaPrimeRénov' pour que les choses soient plus simples pour l'utilisateur et qu'il n'existe pas trop d'orientations différentes – combles à un euro, chaudières à un euro ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. – Tout d'abord, il n'est pas de notre intérêt de faire du « tout électrique », même si nous sommes très « électro-centrés » en France, *a fortiori* quand on a des réseaux de chaleur disponibles ou des projets de réseaux.

Vous avez mentionné le fonds Chaleur. Avec Christophe Béchu, nous sommes très clairs : aujourd'hui, le fonds Chaleur est l'outil qui fonctionne le mieux dans les projets de collectivités locales, les projets industriels ou les projets en faveur des ménages, comme le soutien à la géothermie. Plus de 900 millions d'euros de dossiers sont déposés. On était à 320 millions d'euros de crédit il y a deux ans. On est passé à 570 millions d'euros cette année, et cela ne fait qu'augmenter. Or ce ne sont pas de mauvais projets. Le coût d'abattement de la tonne carbone de ces projets est très compétitif. Ce sont des projets qui doivent être soutenus. On peut avoir des doutes sur certains sujets. Certains relèvent de la transition. Ce n'est pas le cas ici.

S'agissant de la méthanisation et des réseaux de gaz, parle-t-on de boucles courtes, qui peuvent inciter à conserver la même situation, ou d'injections dans le réseau ? Ce n'est pas tout à fait la même chose. Si l'on constate mécaniquement une diminution du recours au gaz, le coût du réseau de distribution sera supporté par un nombre toujours décroissant de personnes, avec un risque pour elles de ne pouvoir payer. Cela doit se faire en bon ordre et avec différents scénarios. C'est pourquoi j'invite à la vigilance et à se poser les bonnes questions tout de suite.

Toutefois, la pompe à chaleur hybride permet, dans des zones froides, d'avoir de l'électricité les trois quarts du temps et de faire face aux pics de froid grâce au bon dimensionnement du chauffage. Il n'y a donc pas de façon unique de faire.

De même, on peut pousser à la progression des renouvelables dans le réseau de chaleur, mais on ne peut changer de logique du jour au lendemain. Les Pays-Bas et l'Allemagne ont été amenés à revoir certains paramètres. Ceci est riche d'enseignements. Les

filières industrielles sont très importantes pour nous. Beaucoup d'acteurs sont très bons en matière de chaudière gaz, mais ont déjà une offre de pompes à chaleur, comme Atlantic et autres producteurs français. Le marché européen va totalement décoller. Il faut faire en sorte que le basculement vers ce nouveau marché soit réalisé dans les temps pour que nos industriels puissent suivre et adapter leur appareil de production. Aujourd'hui, on a des produits de meilleure qualité que ce que l'on peut voir hors de l'Europe.

Pour ce qui est des collectivités locales, je suis totalement d'accord avec vous. Les maisons France services peuvent être remplacées par un point France services ou un guichet de la collectivité locale qui a déjà l'expérience et qu'on labellise France Rénov' à telle ou telle condition contractuelle. L'enjeu est d'avoir un point d'entrée France Rénov' dans toutes les intercommunalités, en utilisant les voies les plus évidentes dans le dispositif physique dont nous disposons, soit le guichet de l'intercommunalité, soit un guichet qui existe déjà mais qui n'est pas spécialisé en matière de rénovation, soit un guichet déjà spécialisé dans la rénovation. Il ne faut pas casser ce qui existe. On risquerait de retarder les politiques que nous portons.

S'agissant du diagnostic et du collectif, je pense qu'Olivier Klein et Christophe Béchu vous répondront plus directement sur ces sujets. Nous avons effectivement un plan d'action pour améliorer la qualité des DPE. Il s'agit de renforcer les compétences des diagnostiqueurs – sensibilisation, formation, meilleur outillage des organismes de certification des diagnostiqueurs et plus grand nombre de contrôles sur le terrain. Pour ce qui est des décisions collectives, il convient également de réfléchir aux modalités de prise de décisions en copropriété. Ce sont des points qui ont été déjà traités en matière de bornes de recharge.

Mon Accompagnateur Rénov' a bien une mission approfondie. Il s'agit plus de plusieurs milliers d'euros que d'une centaine d'euros. Ce dispositif comporte trois objectifs. Le premier consiste en un accompagnement technique – audit énergétique, recommandations de scénario de travaux, orientation vers des artisans reconnus garants de l'environnement (RGE) et aide à l'analyse des devis. Le deuxième objectif concerne l'accompagnement financier – aide à la mobilisation financière pour réduire le reste à charge, possibilité d'accompagnement administratif dans la réalisation des démarches.

C'est là qu'un travail est à faire en matière d'alignement des CEE et de MaPrimeRénov'. J'ai l'habitude de dire à mes équipes que les Français veulent des prestations. À nous de savoir de quel numéro de programme cela dépend et qui le gère. Ce devrait être totalement transparent du point de vue des ménages. C'est plus facile à dire qu'à faire mais c'est vers cela qu'il faut tendre.

J'ai fait une proposition qu'il faut approfondir. On dispose de données opérationnelles sur les logements. Grâce à Enedis et Gazpar, on connaît les consommations et le nombre de mètres carrés grâce aux fichiers fiscaux. Tout ce champ devrait être investigué pour sécuriser des parcours plus efficaces en termes d'objectifs et toucher les bonnes personnes.

Le troisième objectif de Mon Accompagnateur Rénov' est celui de l'accompagnement social dans les situations de précarité énergétique, d'habitat indigne ou de perte d'autonomie. Mon Accompagnateur Rénov' peut réaliser des missions supplémentaires.

Quant au DPE obligatoire, il peut aussi constituer un frein au passage à l'acte. Si vous rapprochez les données de consommation du nombre de mètres carrés, on est capable

dans 90 % des cas, de pointer des écarts par rapport à la moyenne. Si on place la barre trop haut, on risque un refus d'obstacle. C'est pourquoi on cherche à positionner les politiques publiques au bon niveau.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le DPE permet quand même de franchir l'obstacle.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. – Mais cela représente une étape de plus.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Madame la ministre, vous avez parlé d'amplification, de massification et de rénovation énergétique performante. Il faudra cependant un chef d'orchestre pour organiser tout cela. Certains de nos collègues sont déjà intervenus dans l'hémicycle à propos du dossier informatique de MaPrimeRénov', qui constitue un véritable parcours du combattant. Ne faudrait-il pas mettre en place un pilote unique de façon à être vraiment efficace ?

Par ailleurs, les Pays-Bas ont reculé la date butoir de l'utilisation du gaz fossile pour des raisons financières. Quand le gaz vert va arriver, ceux qui sont déjà propriétaires d'une chaudière au gaz n'auront rien à faire pour changer de système. Or on reçoit tous les jours une publicité pour dire que la région des Hauts-de-France finance pour un euro une pompe à chaleur ou les panneaux photovoltaïques, etc. Beaucoup de gens modestes se font démarcher pour changer leur chaudière à gaz et passer à d'autres systèmes comme les pellets, la pompe à chaleur ou le photovoltaïque. Ne peut-on accélérer la production du gaz vert ?

Dans mon territoire, un des derniers grands groupes français, Atlantic, vient de sortir un modèle innovant de chaudière gaz-pompe à chaleur, qui est le meilleur système existant. Ce genre de projet a déjà des débouchés aux Pays-Bas, mais la mauvaise réputation des chaudières à gaz actuelles fait que les groupes industriels sont très inquiets sur leur avenir. Comment pourriez-vous intervenir pour éviter les publicités mensongères qui commencent à fleurir ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. – Pour ce qui est des acteurs, l'Anah est aujourd'hui le pivot de notre politique de rénovation thermique, mais va aussi accompagner les enjeux d'accessibilité, de vieillissement de la population et d'habitat indigne. C'est un pivot naturel qui a vocation à accompagner les personnes.

Avec Christophe Béchu, nous faisons le pari qu'il existe une voie pour contractualiser avec les intercommunalités qui y sont prêtes, même s'il faut les moyens, la structure, les personnes pour déléguer ces crédits de rénovation et permettre un accompagnement en toute confiance dans le cadre d'un cahier des charges précis.

Ce sont autant d'éléments qui ne sont pas négligeables et qui peuvent permettre des passages à l'acte. Il faut effectivement mettre en œuvre toutes les ressources disponibles en matière d'information et de données. Je pense qu'on ne va pas suffisamment loin aujourd'hui dans ce domaine. On touche à l'intime et la nature de l'accompagnement reste essentielle.

S'agissant du gaz vert, de quoi parle-t-on ? On parle de 480 TWh de gaz fossile. De façon très caricaturale, notre mix énergétique comporte 500 TWh de carburant, 500 TWh

de gaz, 500 TWh d'électricité. La capacité à injecter du biogaz dans le réseau est aujourd'hui de 10 TWh, soit 2 %.

La biomasse disponible – biocarburants, biogaz, alimentation d'un certain nombre de réseaux, etc. – sujet sur lequel nous travaillons avec Marc Fresneau, a par construction trois priorités : nous nourrir, nourrir les animaux d'élevage et préserver le puits de carbone. On est donc dans une équation qui n'est pas simple. Il faut cesser de penser qu'il suffit d'attendre que le gaz vert arrive pour enlever et remettre la prise. Ce ne sera pas si simple. On aura la faculté de le faire dans certains endroits déterminés, mais on aura à chaque fois une question de priorité des utilisations entre biomasse, biométhane et alternatives.

Notre objectif est d'utiliser la biomasse en fonction de son adéquation, en commençant par l'alimentation et en sécurisant les besoins pour lesquels il n'existe pas d'alternative décarbonée. On sait par exemple que la haute température n'offre pas tant d'alternatives et que le biogaz, pour l'industrie, n'est pas totalement une ineptie.

En revanche, dans une maison de ville, il faut peut-être privilégier le réseau de chaleur, la pompe à chaleur classique ou recourir à la géothermie, comme à Nice, par exemple. Notre ambition, au travers de la planification énergétique, est d'amener tous les territoires à se poser ces questions. Quelles sont les énergies les plus accessibles compte tenu de la géographie, quels sont les problèmes les plus criants ? La réponse est multifactorielle.

Nous sommes garants des grands équilibres nationaux. On ne fera jamais 500 TWh de biogaz. C'est faux ! Il ne faut pas mentir. En revanche, il serait bon d'arriver à produire autour de 50 TWh. La filière existe. Elle est quasiment intégralement française. On a les compétences. Il faut maintenant lever les obstacles. C'est ce que je fais en signant des textes sur les arrêtés tarifaires relatifs au biogaz, etc. Le gaz de mine sera une réponse à certains territoires du Pas-de-Calais, mais seules dix communes peut-être pourront en bénéficier.

Quant à la publicité, je pense qu'il s'agit d'un problème majeur. Jean-Noël Barrot a introduit tous les outils dans son projet de loi sur la fraude et les sites Internet. Il faut les utiliser, de même qu'il faut utiliser SignalConso de la DGCCRF et probablement être drastique quant à toutes formes de démarchage.

J'avais porté la loi interdisant le démarchage téléphonique sur la rénovation thermique. Cela a été extraordinairement efficace, on le voit, puisque nous continuerons tous à être démarchés, jusque sur notre téléphone portable ! Nous constatons, comme sur beaucoup de sujets où on retrouve de l'argent public, qu'il existe des schémas de fraude internationaux qui relèvent du grand banditisme. Gabriel Attal a entamé un grand cycle sur les fraudes aux aides publiques. Nous nous sommes dit que c'est un objet qui mérite d'être traité.

M. Michel Dagbert. – Ma question concerne l'« aller vers », notamment pour les gens en précarité énergétique. Ils sont aussi bien souvent en précarité tout court. Parfois, franchir le pas, passer au guichet ou aller à la rencontre des accompagnateurs peut représenter une difficulté.

On a évoqué le concours que pourraient apporter un certain nombre de collectivités. On a déjà vu des collectivités régionales ou départementales s'engager. Pour autant, elles ont parfois elles-mêmes un patrimoine assez conséquent. Les départements ont

bien sûr les collègues, mais aussi des partenaires dans la sphère médico-sociale. Un département comme le mien compte 115 foyers-logements qui datent des années 1970-1975.

Nous intervenons auprès d'associations qui accueillent des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et qui les hébergent dans de grandes maisons de maître, qui ont des plafonds très hauts et sont très mal isolées. Le département risque donc d'être également sollicité par ces associations lorsqu'elles vont devoir améliorer le confort des enfants qu'elles accueillent, mais aussi leurs factures d'énergie.

M. Pierre Médevielle. – Madame la ministre, on a beaucoup parlé du résidentiel. Pensez-vous qu'il existe des solutions spécifiques pour les bâtiments tertiaires ? Ne souffre-t-on pas d'un problème de réactivité ? D'autres pays mettent en œuvre des solutions simples qui pourraient être appliquées en France, me semble-t-il. Je pense à un exemple que nous avons vu dans un salon à Tel-Aviv. Il s'agit d'un bâtiment tertiaire qui est construit alternativement avec des panneaux pleins d'eau et des panneaux pleins d'huile. C'est simple comme la joie et fonctionne avec des panneaux photovoltaïques. L'été, on glace l'eau, l'hiver, on chauffe l'huile, et c'est autonome.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. – Concernant les bâtiments publics, qu'il s'agisse des bâtiments de l'État, des bâtiments des collectivités locales ou des bâtiments tertiaires, il faut un véritable travail de fond qui parte de la sobriété. Quels bâtiments et quels mètres carrés conserve-t-on ? La première façon de compacter nos émissions de CO₂ dans le bâtiment, c'est d'avoir moins de mètres carrés. Pour les bâtiments tertiaires, ce n'est pas complètement indifférent, car il existe un gisement en la matière.

Vous mentionnez des logements dans des bâtiments qui n'ont pas été conçus pour cela initialement. Ne faut-il pas trouver d'autres lieux pour accueillir ce type de personnes ? Je vois très bien à quoi vous faites référence.

Il faut aussi des budgets. Avec Christophe Béchu, nous poussons pour une augmentation du fonds vert et une allocation pour la décarbonation des bâtiments publics, avec une trajectoire. Les directives européennes sur les bâtiments publics fixent des objectifs plus élevés que dans le privé, auxquels on a un peu de mal à échapper. Il vaut donc mieux s'en préoccuper en 2023, plutôt que se réveiller en 2028 avec un sentiment d'inachevé.

S'agissant de la question du « aller vers », la précarité énergétique n'est pas nécessairement la précarité tout court. Un ménage peut avoir des revenus moyens, entre 1 600 euros et 1 700 euros par mois par personne, mais vivre dans une passoire thermique et payer une facture énergétique totalement décalée par rapport au nombre de mètres carrés qu'il occupe. Les fins de mois sont difficiles malgré une situation salariale stable, dans la fonction publique, etc.

Il faut aller au-devant de ces situations. C'est pourquoi j'interroge le sujet des données de consommation d'énergie. Nous avons – et il faut en être fier – le réseau de distribution électrique le plus digitalisé au monde. Il est classé en première position par les experts de Singapour. La qualité de nos données n'a pas d'égal dans le monde, logement par logement. Il faut l'utiliser, et il est dommage qu'on ne soit pas allé jusqu'au bout.

De même, je pense qu'on pourrait demander aux énergéticiens de réaliser des alertes pour indiquer aux consommateurs que leur facture est un peu élevée par rapport à leur logement et leur remettre le numéro vert de France services ou leur proposer un rendez-vous

téléphonique, le sujet étant de séparer le bon grain de l'ivraie. Plus on fera d'« aller vers », plus on remédiera au problème du démarchage agressif pour placer des pompes à chaleur ou autres et réaliser des travaux de mauvaise qualité.

C'est pourquoi je pense que le rôle des collectivités locales est le meilleur pour sécuriser le trajet. On connaît son maire, on connaît les services, sauf dans les très grandes villes : on est donc sûrs des personnes entre les mains desquelles on remet le destin de son logement.

Quant aux bâtiments tertiaires, vous avez mentionné une technique que je ne connais pas. Vous me l'expliquerez en aparté.

Nous faisons la différence entre les surfaces de plus de 1 000 m² et de moins de 1 000 m². Dans le cas des surfaces de plus de 1 000 m², nous considérons qu'on a affaire à des acteurs raisonnablement structurés, qui se sont déjà emparés du décret sur le tertiaire. Les données de consommation sont récupérées par une plateforme qui mérite d'être fiabilisée. C'est la première année qu'elle est à notre disposition. Elle va nous permettre de suivre la réalité des données de consommation et réaliser des rapprochements et des sollicitations.

Il me semble que la loi Climat et résilience comporte une sanction administrative qui doit être, de mémoire, de 7 000 euros par bâtiment. Ce n'est pas considérable. Pour un grand groupe logistique ou un grand magasin, ce n'est pas une incitation à passer à l'action. Si on fait payer la réalité des émissions de CO₂ par rapport au prix ce celui-ci, je pense que la prise de conscience sera plus forte. Cela permet aussi d'éviter les « passagers clandestins ». Là encore, ce sont des idées pour l'après 2030. On a encore le temps de préciser la stratégie.

Il faut ensuite accompagner les surfaces de moins de 1 000 m² et de moins de 500 m² – cordonniers, boulangers, commerçants – dans leurs obligations au regard des décrets. Olivia Grégoire et Christophe Béchu montent un portail sur la transition écologique à destination des PME recensant les aides et les obligations. Voilà le type d'outils que l'on met en place, mais il est clair qu'il va y avoir un accompagnement avec une granularité qui n'est pas tout à fait la même pour les 5 000 entreprises aujourd'hui structurées pour faire face et les 2 millions d'entreprises pour lesquelles il va encore y avoir quelque chose à faire, qu'on doit accompagner et auprès desquelles on doit faire de la pédagogie. Qu'y a-t-il à gagner dans tout cela ? De moindres factures, des aides. Le sentiment de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique est quelque chose à valoriser vis-à-vis de ces acteurs mais, là encore, c'est plus facile à dire qu'à faire.

Mme Amel Gacquerre. – Madame la ministre, on ne peut parler du défi majeur de la rénovation énergétique sans parler des besoins massifs de compétences dans les métiers du bâtiment. Comme dans d'autres secteurs, l'activité de la rénovation énergétique fait face à la problématique de la main-d'œuvre disponible et qualifiée, en particulier de personnes nouvellement diplômées dans les métiers de rénovation thermique, qui demandent des compétences spécifiques.

L'Anah estimait à 150 000 recrutements nécessaires pour renforcer ce marché d'ici 2024, et ce dans tous types de métiers. Une grande partie des besoins vise notamment les métiers de l'artisanat – maçons, couvreurs, menuisiers –, professions recherchées à qui on demande de nouvelles compétences, l'usage de nouveaux matériaux, de nouvelles techniques, et des connaissances en termes de réglementation. C'est un point essentiel qu'il faut aborder.

Un autre enjeu réside dans l'attrait de ces métiers auprès de nos jeunes. Peut-on dire que les formations initiales sont suffisantes ? Intègrent-elles les enseignements adaptés à ces enjeux ? Souvent, les professionnels que nous rencontrons nous disent qu'ils doivent former ces jeunes sur le terrain.

Y a-t-il enfin un effort massif en matière de formation et de recrutement ?

Mme Daphné Ract-Madoux. – Madame la ministre, je voudrais revenir à l'élargissement par rapport aux objectifs de 2050. L'effort à réaliser va être considérable. Cela passe par une transformation de la consommation et de la sobriété qui, avec la hausse du coût de l'énergie, a été contrainte pour un certain nombre de personnes et même de collectivités. Il faut arriver à pérenniser ces baisses. On voit qu'après une rénovation globale, on perd ses habitudes de sobriété. Il y a donc un véritable enjeu sur cette question.

Je reviens sur la précarité d'été, trop peu prise en compte et sous-évaluée dans les réflexions, jusque dans le formulaire et l'accompagnement de MaPrimeRénov'. Il est extrêmement important de l'accompagner.

Mon dernier point concerne les agences locales de l'énergie et du climat (Alec). Nous en avons un certain nombre dans l'Essonne, et cela fonctionne extrêmement bien. Elles permettent de bénéficier d'un tiers de confiance et d'être accompagné. C'est une des clés de la rénovation globale.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. – Pour ce qui est des compétences, on est en train de mettre le doigt sur un élément essentiel : la transition énergétique va produire des besoins dans des métiers bien rémunérés, qui constituent autant d'opportunités pour nos territoires. Je pense que c'est aussi sous cet angle qu'il faut le présenter. On le voit bien dans la filière nucléaire.

Vous avez mentionné le chiffre de 150 000 recrutements nécessaires en matière de rénovation thermique. C'est probablement du même ordre pour les énergies renouvelables. Je n'ai pas encore le chiffre. On parle d'emplois à tous les niveaux, de formations qui ne sont pas réservées à tel type de catégorie, mais qui sont des bacs pros, des bacs pros + 2, des techniciens, qui peuvent ensuite avoir de beaux parcours et être salariés ou à leur propre compte. Il y a donc différentes possibilités pour construire une carrière professionnelle dont on aura besoin sur tout le territoire.

Ce sont des opportunités extraordinairement importantes. C'est important de les valoriser, au moment où certains voudraient nous faire croire que la transition énergétique se fait contre les classes populaires, au détriment des plus pauvres : c'est un avenir que l'on construit pour nos jeunes.

Comment s'y prendre concrètement ? Je l'ai indiqué : il faut mobiliser les acteurs de la formation initiale, en passant par la formation continue et la reconversion. Les régions ont un rôle important à jouer, vous êtes bien placés pour le savoir. On a besoin de mobiliser la filière du bâtiment. C'est tout l'enjeu des deuxièmes Assises du bâtiment. Nous avons demandé à la Capeb et à la FFB de travailler sur des propositions sur la manière de construire ces filières, notamment en termes de formation initiale et de formation continue des professionnels, en vue d'une meilleure qualité des travaux. Il faut à la fois traiter le flux, mais aussi le stock, qui n'a pas été formé à ces nouvelles technologies ni à ces enjeux.

Dans le lycée professionnel Salvador Allende de Béthune, dont la proviseure est Séverine Gosselin, que vous connaissez bien, les sections qui font le plein aujourd'hui sont des sections qui gravitent autour de la transition énergétique, du génie électrique, etc. – pose de panneaux photovoltaïques, systèmes électriques. C'est un élément attractif pour les jeunes.

Il faut, dès la 5^e, présenter les métiers, les perspectives, alors qu'il n'y a pas encore d'enjeu afin, en arrivant en 3^e, d'expérimenter une journée ou une semaine pour voir comment cela se passe. C'est comme cela que le lycée fonctionne.

Il faut aussi faire sauter l'obstacle de jeunes qui ne veulent pas aller en mécanique parce que c'est à 10 kilomètres de la maison et qu'ils préfèrent faire BTP, qui est à 5 kilomètres, alors qu'ils peuvent y aller à vélo ! En outre, ce n'est pas si mal desservi.

Il faut mettre ces métiers qui participent à la lutte contre le réchauffement climatique en valeur dans Parcoursup, expliquer que chacun est partie prenante d'un projet collectif, celui de rendre notre planète plus vivable.

À l'autre bout de la chaîne se trouve l'emploi des seniors, dont il me semble que le rôle est aussi essentiel en termes d'accompagnement et de transmission. Peut-être ne sont-ils pas formés à la rénovation thermique, mais ils connaissent les bonnes attitudes. On peut même penser à du cumul emploi-retraite. Il faut jouer sur les deux tableaux, sur les reconversions, mettre en place les filières.

Ce qui nous manque aujourd'hui, ce sont les structures de formation. J'observe qu'on commence à avoir un *switch* – je le vois sur le nucléaire, notamment dans les formations supérieures –, avec de plus en plus de candidats que de places. En termes d'attractivité, les choses sont en train de bouger, mais il faut les accompagner.

Vous ne pouvez demander à un jeune qui n'a aucun modèle dans sa famille de ne pas avoir des préjugés sur les métiers en question. Cela se travaille dès la 6^e et la 5^e. Cela se travaille aussi avec les parents d'élèves. Cela se travaille enfin avec le corps enseignant, qui n'a pas nécessairement été exposé à ces métiers. La proviseure du lycée professionnel de Béthune me disait combien il était important de faire venir les enseignants et le corps enseignant des établissements à caractère général pour leur montrer comment cela se passe.

Rien de pire qu'une orientation par défaut parce que, géographiquement, c'est plus proche de la maison, ou parce qu'on a été mauvais en maths pendant toute l'année, alors que ce n'est pas le sujet.

Madame la sénatrice Ract-Madoux, vous avez raison de pointer du doigt le fait qu'il faut coupler efficacité et sobriété. Ce n'est pas encore évident. J'aimerais qu'on arrive à mettre en place des contrats de performance qui permettent de valoriser la réalité de la diminution de la consommation d'énergie, à la fois comme modèle de financement, mais également comme engagement pour finaliser, par exemple, le paiement du soutien. Cela permet aussi de former les ménages à l'utilisation de l'équipement.

Concernant la précarité d'été, nous allons, dans le cadre de l'acte 2 du plan de sobriété, élaborer un volet sur les bons gestes, à la fois dans le bâtiment et également par rapport aux carburants, notamment avec la question de la climatisation, que la loi a traitée, puisque nous ne sommes pas censés démarrer la climatisation à moins de 26 degrés.

Beaucoup d'éléments existent, dont la question de l'adaptation au changement climatique. Dans les écoles, le plan comporte un volet été afin d'éviter que les enfants aient 35 degrés dans leur salle de classe et que cela gêne leur travail.

Quant au conseil de service public, c'est tout le sujet de 'Mon Accompagnateur Rénov'. Il s'agit d'avoir un conseil neutre qui puisse permettre d'établir une relation de confiance avec les ménages. Je partage donc votre point de vue sur le fait que ce service public doit être renforcé. C'est ce que nous faisons.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci, 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.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mardi 20 juin 2023

- Présidence de M. René-Paul Savary, président -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Audition de M. Éric Baseilhac, directeur Accès, Économie et Export du Leem, sur la clause de sauvegarde des médicaments

M. René-Paul Savary, président. – Dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), nous recevons M. Éric Baseilhac, directeur Accès, Économie et Export des Entreprises du médicament (le Leem), afin d'aborder la clause de sauvegarde des médicaments, avant d'auditionner la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss). La Mecss mène en effet des auditions en parallèle de la commission des affaires sociales, en vue du prochain examen du Placss.

Introduite par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de 1999, la clause de sauvegarde des médicaments constitue historiquement un mécanisme de régulation de dernier ressort, destiné à inciter les entreprises pharmaceutiques à maintenir le volume de leur chiffre d'affaires en deçà d'un seuil permettant le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Quand le chiffre d'affaires global du secteur dépasse un certain seuil, ces entreprises doivent payer une taxe, répartie en fonction de leur chiffre d'affaires.

À l'exception de l'année 2020, le dispositif a systématiquement été déclenché de 2015 à 2022, avec un rendement en forte hausse. Alors que le prélèvement de la clause de sauvegarde est toujours resté, entre 2015 et 2020, inférieur à 250 millions d'euros, il a dépassé en 2021 les 750 millions et est estimé par le Placss à 1,1 milliard en 2022.

Cette évolution de la clause de sauvegarde constitue un fait saillant de l'exécution 2022, au sujet duquel nous avons souhaité vous entendre.

Je vous invite, dans un premier temps, à nous présenter la manière dont le Leem, en tant qu'organisme représentant des entreprises pharmaceutiques, perçoit la clause de sauvegarde.

M. Éric Baseilhac, directeur Accès, Économie et Export du Leem. – Derrière son apparente dimension technique, la clause de sauvegarde est en réalité révélatrice de choix très politiques.

Je souhaitais avant tout revenir de manière globale sur les enjeux de la régulation économique du médicament. Le Leem a été auditionné à trois reprises par la mission consacrée à la régulation et au financement du médicament lancée par la Première ministre, ce qui nous a donné l'opportunité de replacer cette question dans une perspective historique. Je tenais à vous livrer les conclusions de l'analyse de cette régulation au cours de la dernière décennie, que nous avons exposée devant la mission.

Il faut considérer deux temps distincts. D'abord, la décennie 2010-2019 a été marquée par une croissance tendancielle du marché des médicaments, à hauteur de 3 à 4 % : ainsi, si aucune mesure de régulation n'avait été appliquée, la dépense naturelle de médicaments aurait suivi ce taux de croissance pendant cette période. Or, le régulateur a souhaité, à travers divers projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), maintenir un niveau de régulation très important sur le médicament. En effet, le chiffre d'affaires net du médicament – auquel sont soustraites les remises et les clauses de sauvegarde – n'a quasiment pas évolué entre 2010 et 2019. Ce prix fabricant hors taxe doit être distingué du prix du médicament remboursé – il est généralement celui auquel fait référence l'assurance maladie –, auquel sont ajoutés les coûts de distribution et de dispensation ainsi que le taux de remboursement.

Durant dix ans, cette régulation drastique s'est exercée par des leviers classiques votés chaque année dans le PLFSS, tels que des baisses de prix, des niveaux de remise, la maîtrise médicalisée et la clause de sauvegarde. Ainsi, cette hyperrégulation, comme nous la qualifions nous-mêmes, a conduit progressivement à une décapitalisation du budget du médicament durant dix ans. Le témoin de ce phénomène est facilement objectivable : la part représentée par le chiffre d'affaires net du médicament par rapport à l'Ondam s'élevait à 12 % en 2010, contre moins de 9 % en 2023.

Cette hyperrégulation est paradoxale : durant dix ans, la démographie a largement augmenté, la population française a vieilli et beaucoup de maladies se sont chronicisées. Les coûts de traitement, par conséquent, ont évolué. Surtout, trois chocs d'innovation ont produit un effet de vague sur la croissance budgétaire : l'arrivée de nouveaux traitements de l'hépatite C en 2014, des immunothérapies anticancéreuses, qui jouent encore un rôle important dans le budget du médicament, en 2016, et enfin des thérapies géniques et cellulaires en 2018.

Ainsi, jusqu'en 2019, la régulation très forte a maintenu le chiffre d'affaires net du médicament à un niveau de croissance étale pendant dix ans.

L'année 2020 a été fortement perturbée par les effets d'inflation et de déflation liés à la sous-consommation médicamenteuse, puis au rattrapage, durant la covid.

En revanche, l'année 2021 a marqué une césure dans l'équation budgétaire. Nous constatons depuis 2021 une croissance tendancielle du chiffre d'affaires du médicament – pris en charge par l'assurance maladie, en ville ou à l'hôpital : alors qu'elle s'élevait à environ 3 % dans la décennie précédente, elle atteint désormais, de manière continue, 9 à 10 %. L'examen précis de la structure de cette croissance tendancielle révèle le rôle majeur joué par l'innovation, ainsi que par un second facteur : l'effet épidémiologique, un nombre croissant de maladies traitées tendant à devenir des pathologies chroniques. En y ajoutant l'effet populationnel, tous les ingrédients d'une croissance très soutenue, et appelée à se poursuivre, sont réunis.

Or, qu'est-il advenu de la régulation budgétaire ? Le « montant M » du PLFSS – il désigne le chiffre d'affaires net régulé au-delà duquel le législateur estime qu'une clause de sauvegarde doit être appliquée pour le ramener au plus proche des prévisions – n'a quasiment pas progressé. Le « montant M » de 2023 s'élève ainsi à 24,6 milliards d'euros, contre 24,5 milliards d'euros en 2022, soit une croissance de 0,4 %.

Le fossé grandissant qui sépare les courbes du marché et du budget régulé engendre des conséquences de plusieurs ordres.

D'abord, tous les leviers de la régulation, qui sont destinés à ramener le marché au plus proche du budget, sont à leur paroxysme. Premièrement, les montants de baisses de prix repartent à la hausse. Au sortir de la crise covid, le Président de la République s'était rendu compte de leur impact délétère sur les médicaments matures et des délocalisations qui s'étaient ensuivies, remettant en cause la souveraineté pharmaceutique de la France. Il avait donc allégé – mais pour une année seulement – le montant des baisses de prix à 640 millions d'euros, alors qu'elles avaient atteint jusqu'à 900 millions d'euros. En 2022, les baisses de prix sont reparties à la hausse pour s'élever à 825 millions d'euros. Je ne peux pas vous donner de précisions sur l'année 2023 : l'annexe 7 du PLFSS, devenue annexe 5, ne faisant plus état du moindre chiffre sur le médicament, nous naviguons à l'aveugle. Cependant, nos contacts réguliers avec le Comité économique des produits de santé (CEPS) nous conduisent à penser que le montant sera similaire à celui de 2022.

Ensuite, le niveau des remises – elles sont conjointement négociées pour les nouveaux médicaments – a augmenté de manière exponentielle : alors qu'au début des années 2010, elles s'élevaient à 400 millions d'euros environ, elles ont atteint 5 milliards en 2021, 6 milliards en 2022, et seront probablement de l'ordre de 7 milliards en 2023.

Par ailleurs, la maîtrise médicalisée n'a pas beaucoup évolué : elle reste aux alentours de 400 millions d'euros.

Enfin, la clause de sauvegarde a mécaniquement explosé. Alors qu'elle avait atteint, au maximum, 200 millions d'euros dans les années antérieures, elle représentait 1,1 milliard en 2022. Selon nos prévisions, elle sera égale à 2,3 milliards en 2023, et pourrait approcher des 4 milliards en 2024.

Cette déconnexion entre la régulation budgétaire et le marché pose question quant à l'adaptation du budget voté par le Parlement aux besoins. En effet, le marché pharmaceutique ne procède pas d'une volonté spontanée des patients de se procurer des médicaments – ils sont, de toute manière, délivrés sur ordonnance –, mais bien d'un besoin. Ce dernier est donc corrélé au chiffre d'affaires tendanciel du marché.

Ainsi, le budget n'est plus du tout adapté aux besoins, que le Président de la République a pourtant clairement redéfinis : accueillir l'innovation, qui devrait être foisonnante dans les années à venir ; maintenir la possibilité pour les Français d'accéder à des produits matures, qui ne coûtent pas cher, mais qui sont souvent essentiels, comme les curares ; relocaliser la production de certains médicaments manquants indispensables ; et, enfin, demeurer attractifs pour les nouvelles thérapies afin qu'elles soient fabriquées sur le sol français plutôt qu'à l'étranger.

La clause de sauvegarde n'est que la résultante mécanique de deux phénomènes : la croissance très dynamique du marché, poussée par l'innovation, et l'atonie du budget régulé, qui, de notre point de vue, est largement sous-capitalisé, du fait des années antérieures. Ainsi, le paradoxe est terrible : le budget du médicament représentait 12 % de l'Ondam en 2010, contre 9 % seulement en 2023. Cet écart entre évolution tendancielle du marché et budget régulé explique l'envolée exponentielle de la clause de sauvegarde.

Le second grave phénomène qui consacre cette déconnexion est que l'un des articles du PLFSS, par son manque de clarté, peut induire en erreur. En effet, les modalités de calcul du « montant M », depuis 2015, consistaient chaque année – selon un choix politique formulé à plusieurs reprises par les ministres ou les Présidents de la République successifs dans le cadre du Conseil stratégique des industries de santé (Csis) – à se fonder sur la croissance du chiffre d'affaires réalisé l'année précédente minoré du montant de la clause de sauvegarde sur la même période. Cette modalité de calcul utilisée par la direction de la sécurité sociale (DSS) nous paraissait saine : elle intégrait l'impératif de régulation sans ignorer la croissance spontanée des dépenses, qui correspond à celle des besoins. La clause de sauvegarde récupère en moyenne 70 % de l'excédent du « montant M ». En minorant le chiffre d'affaires réalisé l'année précédente du montant de la clause de sauvegarde, on intègre 30 % de la dynamique du marché au seuil de régulation pour l'année suivante. C'est précisément ce qui empêche cet écartement inexorable, qui, un jour, nous fera nous retourner en constatant le fossé qui sépare le budget des besoins – mais en réalité, nous y sommes déjà.

Cette modalité de calcul est donc absolument essentielle. Or, dans le PLFSS 2023 – et cela est passé à l'insu de tous les parlementaires –, le « montant M » a été fixé sur la base du M de l'année précédente, avec un taux de croissance de 0,4 %. Dans cet article d'application, la DSS essaie de vous faire écrire qu'exceptionnellement, en 2022, la règle pour fixer le « montant M » avait été établie sur la base du chiffre d'affaires réalisé en 2021 minoré de la clause de sauvegarde appliquée en 2021 ; en effet, c'est ce qu'avait écrit Thomas Mesnier à la page 155 du rapport de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. La DSS prétend que cette modalité était exceptionnelle. Or, c'était la règle historique qui prévalait, et l'exception s'est introduite l'année dernière. Nous la combattons très fortement, car nous pensons qu'elle est délétère. Si nous ne raccrochons pas un minimum le budget régulé à la réalité constatée du marché, nous nous livrons à un exercice totalement schizophrénique, qu'il serait très coûteux de corriger.

Nous avons donc émis plusieurs recommandations à la mission. Concernant la clause de sauvegarde, nous proposons, pour couper court à ce débat – il a d'ailleurs souvent lieu par dépêches APM interposées entre la DSS et le secteur –, que la règle de calcul du « montant M » soit gravée dans le marbre de la loi, de façon à donner davantage de visibilité aux entreprises.

En outre, il faut d'urgence rétablir la clause de sauvegarde dans son principe initial. La vocation originelle de cette clause est de servir de corde de rappel budgétaire. Au fond, la clause de sauvegarde a été très utile et compréhensible dès lors qu'elle ne s'appliquait qu'en cas d'erreurs de prévisions, procédant d'une mauvaise estimation du chiffre d'affaires ou des économies. Elle permettait alors de récupérer 70 % de l'excédent de dépenses constaté. Or, en 2021, son montant a atteint plus de 700 millions d'euros : c'est un problème. Il aurait pu s'agir d'une très grave erreur de prévision ; mais c'est impossible, puisqu'en 2022, le montant s'élève à 1,1 milliard d'euros !

En réalité, la clause de sauvegarde a changé de nature pour devenir une taxe préconçue sur la croissance. La meilleure preuve, c'est que dans le PLFSS 2022 a été introduit pour la première fois un montant prévisionnel de clause de sauvegarde, à hauteur de 125 millions d'euros. D'abord, il est incongru de fixer *ab initio* d'un budget une clause de sauvegarde censée servir de corde de rappel budgétaire, constatée, par définition, *a posteriori* ; cela revient à avouer que le budget n'était pas à l'équilibre. Ensuite, le montant exécuté nous a particulièrement étonnés : les comptes de la sécurité sociale affichent 1,1 milliard d'euros. Certes, on pourrait penser que les 125 millions d'euros étaient une

simple provision – mais à nouveau, il est surprenant de préempter une provision sur un dépassement budgétaire avant même d’avoir clôturé les comptes.

Nous avons donc recommandé à la mission de restaurer la clause de sauvegarde dans sa fonction originelle en la bridant. Si elle apparaît technique, cette mesure est en réalité très simple, et serait la clé de voûte d’une restauration de la construction budgétaire sincère. En effet, en décrétant que le montant de la clause de sauvegarde ne peut excéder 2 % du « montant M » – soit 500 millions d’euros –, vous obligeriez le régulateur à la sincérité de la prévision du tendancier. Alors que cette dernière sert de variable d’ajustement, vous n’avez aucune transparence sur les chiffres ni sur le montant des économies. Cette mesure, assez simple, permettrait une restauration de la fonction originelle de la clause de sauvegarde. Bien entendu, nous aurions bien du mal à passer d’une clause de sauvegarde de 2,4 milliards d’euros – comme nous l’anticipons pour 2023 – à 500 millions d’euros, par exemple, dès 2024 ; mais il faut imposer une trajectoire de décroissance de cette clause et rétablir la sincérité des comptes.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Le rendement de la clause de sauvegarde ces dernières années se révèle très éloigné des prévisions qui figuraient dans les études d’impact. Dans chaque PLFSS, nous devons étudier les sujets qui appellent à une forme de rigueur budgétaire, afin de nous rapprocher au mieux des prévisions. Il apparaît ainsi que, pour 2021, le produit de la clause de sauvegarde s’établit à 680 millions d’euros, alors que dans son étude d’impact, le Gouvernement n’anticipait pas le déclenchement du dispositif. De même, en 2022, le produit s’établirait à plus de 1 milliard d’euros contre 125 millions d’euros prévus.

Ce fort décalage entre prévision et exécution peut donner l’impression d’une sous-évaluation volontaire. Les évaluations inscrites en LFSS vous semblaient-elles réalistes ? Avez-vous été surpris par le montant final de la clause de sauvegarde de 2021 et de 2022 ? Comment le Gouvernement pourrait-il, selon vous, fiabiliser et étayer davantage ses prévisions dans les prochains PLFSS ?

Comment pourrions-nous disposer d’une meilleure prévisibilité pour établir un PLFSS ? Il semblerait que nous naviguions à vue, au point que le bateau ne se dirige vraiment pas dans la bonne direction !

Quelles sont selon vous les évolutions souhaitables ? Pourrait-on, par exemple, se contenter de maintenir la clause de sauvegarde, mais avec des prévisions réalistes, pour que les entreprises puissent estimer le montant de l’imposition ? Faut-il supprimer la clause de sauvegarde – une piste que vous n’avez pas évoquée – et recourir davantage, à due concurrence, à d’autres outils de régulation ? Le cas échéant, lesquels ?

Le dynamisme des dépenses de produits de santé, très important ces dernières années, pourrait-il vraiment être maîtrisé sans clause de sauvegarde, et de quelle manière ?

M. Éric Baseilhac. – Je vous remercie de me donner l’occasion de revenir sur la discordance majeure entre les montants de clause de sauvegarde estimés par le régulateur et la DSS et la réalité constatée ces dernières années. L’année 2021 nous a fait l’effet d’un véritable choc ; le montant de 740 millions d’euros était-il prévisible ? Je l’ignore ; mais le Leem, de son côté, l’avait prévu. Dès le début de la LFSS 2022, nous l’avions chiffré à 800 millions d’euros. Certes, nous l’avions légèrement surestimée ; mais la marge d’erreur était moindre que celle de la DSS, qui affichait une prévision de 400 millions. Elle s’est

d'ailleurs rendue coupable en maintenant cette prévision jusqu'au mois de décembre 2022. C'est assez grave, d'abord parce que cela pose un problème de sincérité, mais aussi vis-à-vis des entreprises : les commissaires aux comptes des entreprises établissent leurs provisions à partir des prévisions de la DSS. Ainsi, la grande majorité des entreprises a provisionné la clause de sauvegarde pour 2021 sur la base de 800 millions d'euros. Vous pouvez facilement imaginer les difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises qui doivent trouver 400 millions d'euros de correctifs dans leurs provisions – sans même évoquer le regard que portent les *corporates* – les instances dirigeantes internationales – sur cette incapacité à prévoir un montant qui devrait être mécaniquement déduit, si les comptes étaient sincères. L'année 2021 était de ce point de vue caricaturale ; et en 2022, la situation n'est plus tenable.

Vous m'interrogez sur la manière dont la représentation nationale pourrait mieux prévoir le montant de la clause de la sauvegarde. Une plus grande transparence des chiffres le permettrait. Le Csis, qui se réunit tous les deux à trois ans, sous l'égide du Premier ministre ou du Président de la République, comme lors des deux précédents, vise à établir une forme de contrat de mandature, afin de profiler la croissance du secteur et les mesures qui favoriseraient son attractivité. À chaque Csis, nous réclamons une plus grande transparence sur les chiffres de construction du budget du médicament au sein du PLFSS. Une réponse toujours favorable nous est adressée – comment dire autre chose ? Pourtant, nous constatons une aggravation de l'opacité. Le comble a été franchi l'année dernière : pas une seule ligne sur le moindre chiffre lié au médicament ne permettait de préciser des informations aussi simples que le montant détaillé des économies. Le tendancier de chiffre d'affaires, qui est la clé de voûte de la construction budgétaire du médicament, n'est affiché nulle part.

En disposant, comme nous, de ce tendancier, du montant des économies prévues par la DSS et du « montant M », vous calculeriez facilement le montant attendu de la clause de sauvegarde. Il suffit de demander que les informations figurant dans l'ancienne annexe 7 aux PLFSS (devenue annexe 5) soient rétablies comme c'était le cas il y a quelques années. Les hypothèses de calcul, qui n'y ont jamais figuré, mériteraient aussi d'y être intégrées. En effet, elles sont devenues les variables d'ajustement budgétaire du médicament. De ce point de vue, les récentes déclarations du Président de la République selon lesquelles il ne veut plus que le médicament soit une variable d'ajustement budgétaire ont bien été entendues par le secteur.

La prévision par les entreprises elles-mêmes de leur propre clause de sauvegarde, en revanche, est une autre question, qui est tout aussi pertinente, puisqu'elle dépend d'une clé de répartition.

M. René-Paul Savary, président. – Qui l'applique ?

M. Éric Baseilhac. – C'est la loi qui la fixe à 70 % au prorata de la part de marché en valeur, et à 30 % au prorata de la part de croissance. Ensuite, chaque laboratoire calcule de manière prévisionnelle la part qui lui revient.

M. René-Paul Savary, président. – Vous ne remettez donc pas en cause cette règle.

M. Éric Baseilhac. – Nous avons le sentiment que la clé de répartition devait être révisée, et que le Gouvernement se montrerait proactif, car il est important d'éviter de reproduire le modèle précédent, qui procédait à une simple répartition au regard des parts de marché, pour introduire la notion de croissance. Aussi lui avons-nous demandé de nous laisser la

primauté d'une décision consensuelle au niveau du secteur. Nous avons joué le jeu, et nous avons réussi à dégager une telle position.

M. René-Paul Savary, président. – Au travers de cette clé de répartition, vous protégez donc les vieilles molécules.

M. Éric Baseilhac. – Non. En introduisant ce pourcentage de croissance, nous savions que les petites entreprises en croissance – les *start-up* – seraient fortement affectées, alors qu'elles représentent le modèle que nous souhaiterions promouvoir, de même que les plus grosses entreprises en croissance. Nous avons étudié tous les scénarii : au-delà de 30 %, la clé de répartition devenait particulièrement critique pour ces *start-up*. Il faut donc faire preuve de prudence. Il n'existe pas de clé de répartition idéale ; celle-ci a fait consensus au sein du secteur, ce qui est rare sur un sujet aussi sensible. De grâce, n'y touchons plus.

Les difficultés à calculer pour chaque entreprise la clause de sauvegarde sont en tout cas réelles. Nous avons progressé en mettant au point, par l'intermédiaire d'un tiers de confiance, un système permettant à chaque entreprise de déclarer le montant attendu de remise, sous anonymat, afin de reconstituer un outil de prévisibilité individuelle.

S'agissant de la prévisibilité, vous serez sans doute étonnés d'apprendre que les commissaires aux comptes – et plus particulièrement dans les petites entreprises – sont particulièrement favorables à l'autre instrument qu'est le plafonnement. En effet, la clause de sauvegarde ne peut pas dépasser 10 % du chiffre d'affaires de chaque entreprise. Jusqu'au dernier PLFSS, ce plafond concernait le chiffre d'affaires brut ; l'année dernière, nous avons proposé au Gouvernement un amendement, qui a été voté, pour que le plafond porte sur le chiffre d'affaires net. Cependant, cette mesure, qui a changé considérablement la donne, n'a été votée que pour un an. Ainsi, dans le cadre du prochain PLFSS, nous proposerons de la prolonger indéfiniment. C'est à la fois un instrument de sécurité, bien qu'il n'empêche pas un certain nombre d'entreprises de souffrir de l'inflation de la clause de sauvegarde, et de prévisibilité en permettant aux commissaires aux comptes d'estimer la provision maximum.

Vous m'avez interrogé sur une éventuelle suppression de la clause de sauvegarde au profit d'autres outils pour garantir une plus grande maîtrise du dynamisme des dépenses de produits de santé. Au fond, si nous schématisons ces modèles à l'extrême, nous avons le choix entre deux systèmes. Le premier, qui chercherait à réguler par le budget, est celui de la clause de sauvegarde : chaque année, il convient de voter un budget du médicament, et de récupérer 70 % de l'excédent auprès des entreprises. Dans un tel modèle, il n'y a plus même besoin de procéder à des baisses de prix. Nous avons éprouvé, par l'inflation de la clause de sauvegarde, les conséquences d'une orientation très forte de ce système : elles sont terribles, car un tel modèle empêche toute nuance dans la régulation. Or, les problématiques des entreprises pharmaceutiques sont très variables. Deux tiers des entreprises adhérentes au Leem sont des PME – contrairement à ce que l'on croit souvent, il ne s'agit pas seulement des « Big Pharma ».

De plus, la discussion de cette modulation, qui se fait actuellement produit par produit, et qui permet de prendre en compte des phénomènes industriels, de santé publique ou de relocation, ne serait plus possible dans une régulation à la hache. Or, en atteignant des montants de clause de sauvegarde tels que ceux dont nous nous approchons, nous risquons de tomber dans ce système.

À l'inverse, la suppression de la clause de sauvegarde conduirait à pousser les leviers de la régulation à leur maximum. Si nous voulions rétablir la clause de sauvegarde dans son épure initiale, en instaurant un plafond à 500 millions, par exemple, il nous faudrait augmenter le montant des baisses de prix de manière considérable. C'est donc un levier très sensible pour la viabilité économique de nombreux médicaments, notamment des produits matures.

Pour sa part, le Leem est favorable à la restauration de la clause de sauvegarde dans sa mission originelle, c'est-à-dire un système mixte, qui en fasse une réelle corde de rappel budgétaire. Ce que dénotent ces postures externes, surtout, c'est que nous faisons face à une sous-capitalisation du budget du médicament. Ce dernier souffre en réalité du syndrome de la cocotte-minute, comme l'hôpital l'a vécu : les besoins croissants ne pourront être indéfiniment contenus. Le problème est celui de la réadaptation budgétaire : les 24,6 milliards d'euros votés sont insuffisants au regard des besoins.

Que faudrait-il faire pour adapter ce budget ? Si le budget du médicament était resté équivalent à 12 % du montant de l'Ondam, nous disposerions aujourd'hui de 6 milliards supplémentaires. Il faut donc se demander comment rétablir cette adéquation. Nous avons soumis plusieurs pistes de recommandations à la mission. D'abord, il faut envisager la question sous l'angle des poches externes de croissance. Il pourrait aussi être utile d'engager une réflexion autour des médicaments de prescription médicale facultative. Sans parler de déremboursement – je sais combien le sujet est sensible –, il faut noter que la France affiche un taux de prescription médicale facultative très faible par rapport à ses voisins. Cependant, nous pourrions optimiser encore la liste des produits concernés.

M. René-Paul Savary, président. – Vous seriez donc favorables à ce que la clause ne s'applique pas aux médicaments qui ne sont pas remboursés ?

M. Éric Baseilhac. – L'idée serait plutôt de faire passer certains médicaments du statut de systématiquement remboursés à un remboursement facultatif, à condition d'avoir de véritables parcours de soins, avec des algorithmes décisionnels pour les pharmaciens.

Nous avons également mené une réflexion, appuyée par des experts de la *Toulouse School of Economics*, sur la possibilité de considérer certaines dépenses de médicaments comme des investissements. En effet, si certains médicaments ont un impact sociétal important – c'était par exemple le cas du vaccin contre la covid –, ils pourraient être financés en dehors du budget de la sécurité sociale, sur plusieurs années, en intégrant une notion de retour sur investissement. Cela pourrait être le cas du prochain traitement curatif de la maladie d'Alzheimer ; de même, les nouveaux médicaments qui permettront d'éradiquer l'hépatite C auraient pu être considérés sous cet angle. Il faudrait définir les critères précis et créer un fonds d'investissement pour financer certains médicaments innovants à très fort impact sociétal, grâce à des fonds issus de plusieurs sources, notamment de l'État, et éventuellement d'investisseurs privés.

Mme Laurence Cohen. – Je suis rapporteure d'une commission d'enquête sur la pénurie de médicaments. Nous avons mené de nombreuses auditions sur la clause de sauvegarde, afin de revoir ce dispositif. Plusieurs paramètres sont absents de vos explications. Vous affirmez – sans le démontrer – qu'il existe une différence entre les petites et moyennes entreprises (PME), qui font face à de vraies difficultés, et les « Big Pharma », dont chacun a en tête la liste. Les bénéfices annuels des entreprises pharmaceutiques sont évalués à 34 milliards de dollars avant impôts, soit 1 000 dollars par seconde ou encore 93,5 millions de

dollars par jour, selon des chiffres datant du 14 mars 2022. Si la clause de sauvegarde est exponentielle, les profits des grandes entreprises le sont aussi. La forte majoration de son montant, par conséquent, est peu surprenante, puis qu'il dépend des bénéfices réalisés par les entreprises.

Par ailleurs, vous demandez beaucoup à l'État ; mais le médicament est-il un bien de consommation comme un autre, qui dépend du marché, ou un bien universel, qui appelle à le considérer autrement ? Or, si l'on réfléchit différemment, il faut aussi envisager que l'État fournit déjà de nombreuses aides au secteur, bien que nous ne les ayons pas évoquées.

Vous mentionnez à la fois les médicaments matures et innovants. Or, les prix de ces derniers sont parfois indécents. Pourriez-vous nous indiquer la proportion de médicaments matures produits par les laboratoires hors PME ? En effet, on a le sentiment que la politique du médicament privilégie fortement les produits innovants, au détriment de médicaments anciens qui sont pourtant indispensables.

Enfin, vous évoquez l'opacité sur les prix. Nous sommes en effet nombreux à réclamer davantage de transparence ; mais à chaque fois, on nous oppose le secret des affaires, au nom duquel le montant des remises ne peut être rendu public, au risque de brouiller les règles du jeu. Par ailleurs, qu'en est-il, à ce titre, à l'étranger ?

M. Éric Baseilhac. – Les deux tiers des adhérents du Leem, qui représente 99 % du secteur exerçant en France, sont en effet des PME. La clause de sauvegarde joue le rôle d'un rouleau compresseur, chargé de faire passer une croissance tendancielle du marché, évoluant ces dernières années à 9 ou 10 %, à une épure de l'ordre de 2 à 3 %. C'est cette pression de régulation qui est particulièrement douloureuse, et ce d'autant plus pour les petites entreprises, pour lesquelles elle se traduit par une disparition de leurs marges. Certaines *start-up* sont ainsi arrêtées en plein démarrage ; de petites entreprises de produits matures – et pourtant, comme vous le soulignez, essentiels – peuvent également être mises à l'arrêt ou poussées à la délocalisation lorsque les marges sont trop réduites. Les « Big Pharma », quant à elles, bénéficient d'une richesse de portefeuille et d'une dimension internationale qui leur permettent de compenser ces effets. Pourtant, la France n'est plus un pays contributeur à ces bénéfices : ainsi, la pression de la régulation engendre une perte de compétitivité et d'attractivité.

Nous avons sans doute insuffisamment expliqué l'hétérogénéité du tissu pharmaceutique. Ainsi, les conséquences devraient être examinées de manière plus nuancée. Si elles sont, dans tous les cas, délétères, c'est sous l'effet de différents mécanismes.

À titre personnel, j'adhère à l'idée selon laquelle le médicament est un bien universel, tout comme la santé, inscrite dans la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 1948 comme un Droit de l'Homme. Aujourd'hui, le médicament est sans doute l'objet qui contribue le plus à l'amélioration de la santé. Comment, dès lors, ne pas inférer qu'il est aussi un Droit de l'Homme ? Cela nous oblige en matière d'universalité d'accès : j'y vois l'un des leviers d'action de l'industrie pharmaceutique dans les années à venir.

Toutefois, pour être un bien universel, le médicament doit d'abord exister sur un marché, et être produit, de préférence localement, afin de répondre aux enjeux de souveraineté pharmaceutique – en France, ou en Europe, qui est l'échelle géopolitique la plus pertinente en

la matière. Notre souci est donc le suivant : la régulation économique doit permettre au bien universel qu'est le médicament d'être produit.

Par ailleurs, comment parler du budget du médicament sans évoquer le sujet des prix ? Vous avez raison. D'abord, les budgets que j'ai évoqués sont nets : ils n'intègrent pas les remises. Vous mentionnez, de votre côté, des prix faciaux, qui véhiculent des messages politiques à l'opinion publique, qui sont souvent exploités. Le montant des remises, certes, est confidentiel ; cependant, sur des médicaments très innovants, il n'est pas rare qu'il soit de l'ordre de 50 %. Ainsi, les raisonnements budgétaires que j'ai tenus sont indépendants des niveaux de prix que vous citez.

Vous avez abordé la question de la transparence sur les prix. Vous connaissez bien la situation en matière de transparence sur les prix ; ce n'est malheureusement pas le cas de l'opinion publique. Nous avons beaucoup fait pour faire progresser la cause de la transparence sur les prix, dans la mesure du respect juridique du secret des affaires. Le rapport d'activité annuel du CEPS présente les montants agrégés de remises versées par le secteur – à hauteur d'environ 5 milliards d'euros pour l'année 2021 – ainsi que la répartition des remises par classe thérapeutique. Par ailleurs, les remises sont payées par 3 % des avenants de prix signés : elles reposent sur un nombre réduit d'industriels, qui sont en effet ceux qui apportent les médicaments les plus innovants. Ces chiffres permettent d'établir une estimation assez proche de la réalité, sans déroger au secret des affaires.

En remettant en cause le secret des affaires – et, par conséquent, la capacité à négocier confidentiellement des remises –, nous nous condamnerions à subir la même fin que le conte d'Andersen : le roi serait nu, mais pour un temps seulement, car des remises se reconstitueraient. Pourquoi ? Les remises sont un levier mécanique inhérent à chaque négociation. Certaines sont liées au fait qu'un même médicament est indiqué dans plusieurs maladies. C'est notamment le cas en oncologie. Or, la boîte est vendue au même prix : il faut donc procéder par remises pour mettre en adéquation la valeur réelle du médicament avec les niveaux d'amélioration du service médical rendu (ASMR) pour chacune de ces indications. D'autres remises ont un sens de santé publique : lorsqu'il s'agit d'une indication très délicate, pour laquelle le CEPS, et la direction générale de la santé (DGS) en son sein, sont soucieux de ne pas voir l'industrie pharmaceutique encourager des prescriptions qui dépasseraient la population cible pour laquelle le produit est prévu. Dans ce cas, des remises de plafonnement imposent au laboratoire de reverser 80 % de son chiffre d'affaires à partir d'un certain seuil.

L'accord-cadre entre le CEPS et le Leem décrit ainsi toute la taxonomie des remises : la lecture du mécanisme est donc assez transparente.

Enfin, il faut bien noter que le prix facial que vous dénoncez n'est rien d'autre qu'un signal de prix lancé à l'international. La réalité du prix budgétaire d'un médicament est toute autre : sans ces remises, il n'y aurait plus d'accès à ces médicaments innovants, car l'ensemble des prix internationaux seraient dérégulés. En effet, les prix des médicaments en France servent de référentiels à une cinquantaine de pays. Ce prix facial garantit ainsi une cohérence dans la régulation des prix internationaux, tandis que le prix net seul correspond à la réalité de l'impact budgétaire du médicament.

M. René-Paul Savary, président. – Les pays étrangers paient quand même un peu mieux : c'est d'ailleurs ce qui explique la pénurie en France.

M. Éric Baseilhac. – Nous ne prétendons pas que les facteurs économiques soient à l'origine de la pénurie : ils le sont très marginalement dans le sujet des exportations parallèles ; mais comme l'a récemment démontré une étude suédoise, les prix plus bas en France aggravent la situation, une fois les pénuries constituées en raison d'une inadéquation entre l'offre et la demande. En effet, lorsque les capacités de production se remettent en phase avec la demande, l'offre se dirige d'abord vers les pays qui garantissent la meilleure viabilité économique. C'est pour cette raison que dans le cas de la pénurie d'amoxicilline, l'Allemagne a immédiatement proposé un bonus pour le prix des sirops pédiatriques, alors même que les prix étaient identiques en Europe.

Mme Laurence Cohen. – Pouvez-vous nous indiquer la part accordée aux médicaments anciens par rapport aux médicaments innovants ? Le Zolgensma est vendu à plus de 1,9 million d'euros l'unité : c'est indécent. On peut bien sûr avoir une réflexion collective avec l'ensemble des autorités concernées pour évaluer le service rendu : mais au fond, cela revient à mesurer la valeur d'une vie.

M. Éric Baseilhac. – La fixation du prix des thérapies géniques est complexe, car ces traitements correspondent à un modèle très spécifique. En effet, ces molécules ou ces thérapies sont administrées en une seule fois et sont efficaces à vie, puisqu'elles promettent la guérison. Quel est le prix d'un tel médicament ? Si vous me permettez cette comparaison triviale, cela revient à comparer le prix d'un loyer à celui de l'achat d'une maison.

Par ailleurs, ce modèle économique est également complexe pour l'entreprise elle-même : pour les maladies géniques, comme l'hémophilie, la prévalence de patients à traiter passera de 2 000 patients à une vingtaine chaque année. Comment, dès lors, l'entreprise peut-elle rentabiliser son modèle ?

Enfin, il faut aussi considérer la difficulté que représente le prix du ticket d'entrée industriel pour les thérapies géniques. Ce modèle consiste à bâtir un seul centre mondial de production, qui est nécessairement construit à partir de rien – on ne peut se contenter de reconverter une usine, au regard de la complexité des incubateurs. Je suis assez optimiste sur la capacité, grâce à l'innovation technologique, à rationaliser le modèle économique des thérapies géniques ; mais il faut bien saisir tous les tenants de cette équation complexe.

M. René-Paul Savary, président. – Je vous remercie de votre participation.

La réunion est close à 15 h 10.

- Présidence de M. René-Paul Savary, président -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

Audition de M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales

M. René-Paul Savary, président. – Mes chers collègues, nous sommes réunis cet après-midi pour entendre M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2022.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Comme vous le savez, l'exercice 2022 a été particulier, dans la mesure où la Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la Cnaf et de la branche famille, en raison de l'augmentation de la proportion de paiements erronés.

Pour ne citer que cet exemple, si l'on prend l'indicateur de référence à vingt-quatre mois, les erreurs à la hausse ou à la baisse ont représenté 7,6 % du montant total des prestations versées en 2021, soit 5,8 milliards d'euros, contre 5,5 % du montant total des prestations versées en 2019.

Monsieur le directeur général, je vous invite à nous présenter les faits marquants de l'exécution 2022 et, notamment, le refus de certification des comptes de la Cour des comptes, et à nous livrer votre réaction à ce sujet.

M. Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis ravi de pouvoir échanger avec vous sur ce sujet important, qui a donné lieu à des interprétations parfois un peu rapides.

Mon audition s'inscrit dans le cadre de l'examen d'un nouveau projet de loi, le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, dit « Placss », et dans un contexte où les comptes de la Cnaf n'ont pas, pour la première fois depuis 2011, été certifiés par la Cour des comptes.

Pour entrer dans le vif du sujet, je relève tout d'abord que l'appréciation portée par la Cour des comptes n'est pas d'ordre comptable : les comptes de la branche famille reflètent fidèlement la réalité des paiements et des flux financiers enregistrés en 2022, comme lors des années précédentes. Le problème concerne davantage le contrôle interne et la maîtrise des risques, insuffisants au vu notamment de l'ampleur et de la grande complexité des prestations que nous gérons.

Je vous rappelle que notre système de prestations est fragile en raison des potentielles erreurs déclaratives des allocataires : l'essentiel du risque découle du manque de qualité des données entrantes, c'est-à-dire de la fiabilité des données dont nous disposons pour liquider les prestations. Cette réalité est naturellement connue depuis plusieurs années, mais un certain nombre de phénomènes l'ont amplifiée et ont contribué à dégrader nos indicateurs de risque.

Les outils que nous avons mis en place pour mesurer ces risques sont de plusieurs ordres. Nous disposons surtout d'indicateurs dits « de risque résiduel » : nous réalisons chaque année un contrôle exhaustif et intensif d'un échantillon de 6 000 dossiers, selon une périodicité variable, puisqu'il existe deux indicateurs de référence, un indicateur à neuf mois, et un autre à vingt-quatre mois, qui nous permettent d'évaluer le risque résiduel propre à chaque échéance.

Il s'agit d'une approche statistique à laquelle nous sommes attachés – et que, du reste, la Cour des comptes salue – et qui nous a permis de repérer la forte augmentation, depuis 2019, des erreurs dans le système de délivrance de nos prestations, que ce soit au détriment ou au bénéfice des allocataires.

Alors que, je le précise, ces indicateurs n'ont quasiment pas évolué entre 2021 et 2022, la Cour des comptes a certifié nos comptes en 2021, mais pas en 2022. Cette situation ne constitue pas pour autant une surprise pour nous : nos indicateurs s'étaient en effet beaucoup dégradés entre 2019 et 2021, et si la Cour a certifié nos comptes pour ces exercices, c'est qu'elle a fait preuve de beaucoup de compréhension, voire d'empathie, si je puis dire, vis-à-vis de la branche famille durant cette période, en prenant en considération la crise de la covid-19 et la réforme très complexe des aides au logement mise en œuvre en 2021.

La Cour des comptes nous avait prévenus que, pour l'exercice 2022, elle ne tiendrait plus compte de ces événements, même si les indicateurs, notamment celui à vingt-quatre mois, mesurent une réalité très antérieure à 2022, qui englobe les épisodes troublés dont je viens de parler.

Cela étant, je retiens de l'argumentaire fort intéressant de la Cour des comptes que la trentaine de prestations que nous délivrons, pour près de 100 milliards d'euros par an, ont des caractéristiques très différentes et que certaines d'entre elles présentent des facteurs de risque plus élevés que d'autres, compte tenu notamment de la qualité des données entrantes.

Ainsi, les facteurs de risque sont très limités pour les prestations calculées sur la base de données fiscales datant des deux années précédentes (N-2), autrement dit des données très sécurisées et très stables. Lorsque les aides dépendent de données beaucoup plus complexes, le risque d'erreur de la part des allocataires s'accroît, d'autant que le contrôle *ex ante* de ces données est quasi impossible du fait du nombre élevé des prestations dont nous sommes responsables, sauf à retarder considérablement le versement des allocations, ce qui n'est évidemment pas concevable.

Nous vérifions un grand nombre de données, notamment en les croisant avec des données *ex post*, fiscales ou autres, mais il nous est impossible de toutes les contrôler. Nous avons tendance à vérifier en priorité les prestations qui représentent la charge financière la plus élevée.

Depuis 2019, notre système a connu deux réformes importantes, l'une relative à la prime d'activité, l'autre relative aux aides au logement, qui ont eu un effet direct sur nos indicateurs de risque.

En 2019, le doublement du jour au lendemain du montant de la prime d'activité qui, par ses caractéristiques, est l'une des prestations les plus risquées, a immédiatement et assez logiquement accru le nombre d'erreurs commises.

En 2021, j'y ai déjà fait allusion, une réforme d'ampleur, celle des aides personnelles au logement (APL), a été décidée : elle visait à faire correspondre le plus possible ces aides avec la situation réelle des allocataires, en faisant en sorte que le système repose sur des données très récentes, datant parfois de quelques mois seulement.

Ces aides au logement, qui étaient parmi les plus simples que nous gérons, notamment parce que le calcul des droits reposait sur les données fiscales de l'année N-2, ont soudain posé problème, tant aux caisses d'allocation familiale (Caf) – difficultés d'appropriation de la réforme par les équipes et de mise à niveau des systèmes d'information – qu'aux allocataires, dont les obligations déclaratives ont soudain changé. Les erreurs ont alors considérablement augmenté.

En définitive, le quasi-doublement des erreurs relevées par la Cour des comptes peut être attribué presque intégralement à ces deux seules réformes. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne faut rien faire, mais je tenais à apporter ces quelques précisions importantes.

S'ajoutent à cela des problèmes circonstanciels de qualité de service, qui découlent en partie de la difficile mise en œuvre de la réforme des aides au logement, de l'afflux des demandes, d'une augmentation du nombre d'allocataires et de la difficulté pour les équipes à respecter les objectifs en termes de délais.

La question des effectifs est pendante : en 2020 et 2021, nous avons allégé les effectifs consacrés au contrôle, au vu du contexte très particulier de la pandémie. En 2022, nous sommes revenus à des standards plus proches de nos objectifs, mais la situation n'est pas encore revenue à la normale.

La problématique des effectifs dévolus au contrôle des prestations fait d'ailleurs l'objet d'un débat entre la Cnaf et la Cour des comptes.

De son côté, la Cour observe à juste titre qu'en 2022 nous sommes en deçà des objectifs fixés par l'actuelle convention d'objectifs et de gestion (COG) en ce qui concerne le nombre de contrôles. De notre côté, nous avons privilégié un changement de stratégie : nous menons certes moins de contrôles, mais nous cherchons à mieux les cibler, à nous concentrer sur les dossiers qui présentent les risques financiers les plus élevés, et à faire en sorte que chacun de ces dossiers ait un impact financier plus important qu'auparavant. De notre point de vue, cette stratégie contribue à améliorer notre rendement et notre efficacité.

Pour faire bref, l'évolution de notre panier de prestations, qui présente désormais davantage de risques d'erreurs, conjuguée à notre incapacité à augmenter la part des effectifs dédiés à la fonction de contrôle, a largement contribué aux résultats statistiques que la Cour des comptes déplore dans son rapport.

Cette situation appelle une réaction de notre part, qui consistera à amplifier le plan d'actions que nous avons lancé sur des sujets que nous avons déjà identifiés.

À court terme, nous devons sans doute envisager une évolution structurelle, au travers par exemple de la mise en œuvre de la « solidarité à la source » : plutôt que d'intensifier les contrôles sur des données de mauvaise qualité, nous devons faire en sorte de disposer de données de bonne qualité dès le départ, ce qui correspond du reste au souhait exprimé par la Cour des comptes. Cette réforme, quand elle sera engagée, portera ses fruits progressivement, ne serait-ce que parce que, mécaniquement, nous continuerons à utiliser nos indicateurs à vingt-quatre mois durant un certain temps.

Nous conduisons également des actions visant l'amélioration de la qualité de service aux allocataires, de sorte à aboutir à un rééquilibrage satisfaisant entre les ressources humaines consacrées à la délivrance des prestations et celles qui sont dédiées à la maîtrise des risques.

Enfin, nous adopterons dans les jours à venir un plan d'amélioration de la qualité de traitement de nos prestations, qui fait suite à un audit interne réalisé l'an dernier, et qui vise à renforcer le pilotage de cette fonction « qualité » en améliorant la maîtrise des risques.

C'est dans ce contexte que les négociations autour de la prochaine COG se déroulent : la convention prévoit la mise à disposition de moyens supplémentaires...

M. René-Paul Savary, président. – On parle de 1 000 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires d’ici 2027 !

M. Nicolas Grivel. – Pour la seule branche famille, la COG ne prévoit que 430 ETP supplémentaires par rapport à la fin de l’exercice 2022, auxquels il faut ajouter la hausse annoncée de 200 ETP cette année-là, soit environ 600 postes en plus au total.

Cette augmentation de nos effectifs devrait nous permettre de restaurer à la fois la qualité de service – délivrance des prestations pour les allocataires – et du droit – sécurisation des droits – et de poursuivre la conduite de projets nouveaux et complémentaires : la mise en œuvre de la « solidarité à la source », j’en ai parlé, le service public de la petite enfance, la déconjugalisation de l’allocation aux adultes handicapés (AAH), *etc.*

Par ailleurs, le ministre Gabriel Attal a annoncé, dans le cadre spécifique de son plan de lutte contre la fraude, le renforcement des effectifs des caisses de la sécurité sociale : ce sont les 1 000 ETP auxquels vous faisiez allusion, monsieur le président, qui concernent en réalité l’ensemble des branches d’ici 2027.

En outre, nous agissons, à court et à moyen terme, pour répondre à la situation décrite par la Cour des comptes, en travaillant à la « solidarité à la source » et à l’adossement des données entrantes sur le dispositif de ressources mensuelles (DRM), car c’est là que tout se joue.

Notre ambition est de parvenir, grâce au DRM et à un système qui reposerait désormais sur une déclaration préremplie, à une meilleure qualité des données entrantes, notamment pour le versement des prestations les plus variables et les plus sensibles – je pense au RSA et à la prime d’activité. Cet objectif peut être atteint dans un avenir proche, puisque nous l’expérimenterons en 2024 et que nous envisageons de le généraliser dès 2025.

M. René-Paul Savary, président. – Vous avez insisté dans votre propos sur la nécessaire qualité des données entrantes, véritable nœud du problème. Qu’envisagez-vous en la matière ? La mobilisation des données du DRM ou celle des données de la déclaration sociale nominative (DSN) vous semble-t-elle une piste intéressante ?

La Cour des comptes préconise par ailleurs de contrôler davantage les allocataires du revenu de solidarité active (RSA), d’autant que le futur projet de loi pour le plein emploi prévoit une modification des conditions à remplir pour en bénéficier : quelles sont vos perspectives en la matière ?

M. Nicolas Grivel. – Il est en effet prévu de recourir au DRM pour les bénéficiaires du RSA et de la prime d’activité, les deux prestations les plus lourdes et les plus risquées. Nous sommes très attachés à cette évolution, qui conduira au remplacement de déclarations d’allocataires « livrés à eux-mêmes » par des déclarations d’allocataires résultant de déclarations préremplies sur le fondement de la DSN.

Le dispositif a fait l’objet d’une expérimentation dans cinq Caf l’année dernière, et se déploiera dans dix Caf cette année : l’objectif est d’évaluer si le recours au DRM réduit le taux d’erreur que l’on atteint dans un système reposant sur l’actuelle déclaration trimestrielle que remplissent les demandeurs du RSA et de la prime d’activité.

Le résultat de cette expérimentation est *a priori* sans appel : nous constatons d’ores et déjà un renforcement de la fiabilisation des données, notamment à partir des données

des mois M-2 et M-3. L'amélioration est en revanche beaucoup moins nette lorsque les données utilisées datent de M-1, ce qui nous a amenés à demander le décalage de la période de référence du calcul des prestations, pour retenir un trimestre composé des mois M-4, M-3 et M-2.

Évidemment, ce nouveau système de référence n'élimine pas toutes les erreurs, mais le fait que le calcul des prestations repose sur le trimestre contribue à donner à notre système social une réactivité très importante, ce qui est souhaitable.

L'enjeu à plus long terme est de fiabiliser totalement le DRM, c'est-à-dire d'éliminer les quelques erreurs qui demeureraient.

Le recours à la déclaration mensuelle lors de la mise en œuvre de la réforme des aides au logement en 2021 nous a déjà permis de nous améliorer. Nous serons encore meilleurs si nous parvenons à favoriser une meilleure articulation des Caf avec les organismes gestionnaires des données, c'est-à-dire l'Urssaf, Agirc-Arrco, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), dans le cadre d'une gouvernance qui permettra d'identifier au plus vite les erreurs déclaratives des tiers, en particulier les erreurs systémiques.

M. René-Paul Savary, président. – D'une certaine façon, vous êtes coincés entre la « fraîcheur » des données entrantes, nécessaire pour répondre au mieux à la réalité des situations, et leur nécessaire « profondeur » qui permet d'en renforcer la fiabilité. Ne pourrait-on pas trouver un juste équilibre entre cette fraîcheur et cette profondeur pour les trois prestations que sont les aides personnelles au logement (APL), le RSA et la prime d'activité, en retenant par exemple une période de référence commune de six mois ?

M. Nicolas Grivel. – Aujourd'hui, nous sommes confrontés à des situations différentes, qui n'empêchent pas pour autant un rapprochement des modes de calcul, puisque le mois M-2 devient le butoir commun pour le calcul des prestations, quand bien même la période de référence diffère.

Vous ouvrez à juste titre un débat de fond, qui va plus loin que la seule question des périodes de référence, celui de l'unification des bases de ressources. Cela me rappelle d'une certaine façon le débat autour du revenu universel d'activité.

La nature des prestations servies par les Caf est très différente d'une aide à l'autre. J'ajoute que les allocataires sont très attachés à la stabilité dans le temps des prestations qu'on leur verse, mais aussi à leur fiabilité, car rien n'est pire que de devoir rembourser un indu. De ce point de vue, la variation trimestrielle du calcul des aides au logement a beaucoup perturbé les allocataires et les associations qui les accompagnent.

Des mesures de simplification sont certes souhaitables, mais leur mise en œuvre prendra du temps. Sans compter, je le répète, que les prestations diffèrent beaucoup les unes de autres : les aides au logement n'obéissent pas à la même logique que le RSA ou la prime d'activité, qui impliquent une forte réactivité face aux demandes des publics, car elles doivent tenir compte des ruptures de situations et accompagner des personnes qui sont souvent sans emploi ou ne disposent que de revenus modestes.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Parmi les documents annexés au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale figurent les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Reps).

Dans le cas du Repss « Famille », les indicateurs relatifs aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) s'arrêtent en 2019 ou en 2020, ce qui est particulièrement regrettable quand on sait que la COG 2018-2022 avait fixé pour objectif à la Cnaf la création de 30 000 places d'accueil supplémentaires nettes en EAJE. Pouvez-vous nous dire combien de places ont effectivement été créées ?

Le 1^{er} juin 2023, la Première ministre a annoncé la création de 200 000 places d'accueil d'ici 2030. Cet objectif vous semble-t-il atteignable, et selon quelles modalités ? Tout récemment, une élue de Montrouge me disait qu'elle avait dû fermer une crèche dans sa commune faute de personnels : comment pourrait-on créer 200 000 places dans de telles conditions ?

M. Nicolas Grivel. – Globalement, sur la période 2018-2022, nous avons créé un peu moins de 15 000 places nettes, soit un peu moins de la moitié de ce qui était prévu. Je rappelle cependant que nous avons traversé une période un peu particulière avec la crise de la covid-19, et ce malgré les aides qui ont contribué à maintenir le secteur sous perfusion.

Malgré toute notre énergie et les moyens qui y étaient consacrés, la dynamique n'a pas été au rendez-vous. D'où notre contribution au débat sur le service public de la petite enfance et sur la meilleure manière de rectifier la situation dans les prochaines années.

Nous avons conscience des difficultés que rencontrent les collectivités locales et des problèmes actuels de démographie. Il faut faire évoluer un certain nombre de paramètres et de dispositifs pour que les choses s'améliorent. La question de la gouvernance du service public de la petite enfance fera, je vous l'indique, l'objet de l'article 10 du futur projet de loi pour le plein emploi.

Les aspects financiers de cette problématique et, donc, les objectifs en termes de nombre de places trouveront leur traduction dans la future convention d'objectifs et de gestion de la branche.

Vous l'avez dit, la Première ministre a récemment évoqué le sujet de la petite enfance : elle a d'ores et déjà annoncé que le secteur disposerait de 1,5 milliard d'euros supplémentaires dans le cadre de la prochaine COG. L'ambition est donc claire.

Notre souhait est de pouvoir jouer sur les deux leviers que sont la qualité, au sens large, et la quantité : le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) a pointé un certain nombre de difficultés ponctuelles, mais il existe des problèmes de fond à régler, que sont le manque de professionnels dans les crèches, le manque d'attractivité des métiers et l'insuffisance des formations.

Cette situation suppose certainement qu'une réflexion soit menée sur l'évolution des rémunérations des professionnels du secteur. Elle suppose aussi de trouver des solutions concrètes pour les différentes structures, de financer et d'apporter un appui en matière d'ingénierie aux territoires et aux porteurs de projets, notamment dans les territoires les plus fragiles.

Vous savez sans doute que les collectivités locales devraient se voir reconnaître, par la loi qui est en cours de discussion, le rôle d'autorité organisatrice dans le secteur de la petite enfance et de l'information des familles : nous devons faire savoir aux élus locaux que

la branche famille est là pour les accompagner, les conseiller et les financer plus durablement et efficacement qu'auparavant.

Je ne suis pas certain qu'il soit forcément pertinent de comparer les quelque 15 000 places de crèches nettes créées entre 2018 et 2022 et les 200 000 places évoquées par la Première ministre, qui ne sont pas, si j'ai bien compris, des places de crèche *stricto sensu*, mais des solutions d'accueil au sens large, par exemple, dans le cadre des maisons d'assistants maternels.

J'en profite pour rappeler que l'accueil individuel des enfants est un sujet crucial : la situation des assistantes maternelles est primordiale, notamment dans les territoires où cette solution reste la plus répandue : si nous ne favorisons pas le développement de cette offre individuelle et si nous n'encourageons pas la complémentarité entre les modes d'accueil individuel et collectif, nous courons à l'échec, d'où la nécessaire gouvernance du service public de la petite enfance que nous appelons de nos vœux.

Nous devons réfléchir de manière globale aux solutions les plus adaptées aux territoires, aux demandes des familles et à la réalité du terrain.

Les enquêtes récentes, notamment celle de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) sur les besoins des familles, montrent que leurs attentes excèdent les 200 000 nouvelles places d'accueil annoncées. Il faut donc actionner tous les leviers à notre disposition pour améliorer les choses.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je me permets de vous faire une suggestion : compte tenu des graves difficultés que cela pose dans les territoires ruraux, il conviendrait d'harmoniser les différents modes de prise en charge financière de l'accueil des enfants en micro-crèche. Beaucoup de communes et d'associations rurales sont confrontées à un hiatus. Si l'on ne parvient pas à résoudre le problème, on risque de décourager les maires des petites communes qui ne ménagent pourtant pas leurs efforts pour maintenir des services de proximité pour les familles.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Il est prévu une baisse d'environ 100 000 assistantes maternelles à l'horizon 2030. Il faut donc comprendre que l'essentiel des efforts fournis afin de créer 200 000 places pour la petite enfance concernera les crèches.

Permettez-moi de revenir un instant sur la question de la solidarité à la source, sujet du rapport que nous sommes en train d'élaborer au nom de la Mecss, René-Paul Savary et moi-même.

Monsieur le directeur général, vous avez évoqué la qualité des données entrantes du dispositif de ressources mensuelles. Or on estime qu'environ 2 % des déclarations sociales nominatives alimentant le DRM comportent des erreurs. Ce chiffre est-il, d'après vous, toujours d'actualité ?

Les représentants de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de la direction de la sécurité sociale (DSS) ont déclaré, lors de leur audition, que la baisse du taux de non-recours aux prestations – qui varie entre 30 et 50 % selon les aides – entraînerait mécaniquement une hausse des dépenses sociales, mais que ce surcoût serait largement compensé par les économies attendues – et c'est tant mieux ! – à la suite de la réduction des indus et des rappels qui découlera de l'amélioration des dispositifs. Qu'en pensez-vous ?

Ils ont aussi affirmé que la Cnaf disposait d'une première évaluation des économies que pourrait engendrer le préremplissage des déclarations de ressources des demandeurs et allocataires du RSA et de la prime d'activité. Êtes-vous en mesure de nous fournir cette estimation chiffrée ?

M. Nicolas Grivel. – J'ai coutume de dire qu'il faut se montrer prudent sur le sujet, d'une part, parce que la réforme se fera progressivement, par étapes successives, et qu'elle vise moins à réaliser des économies qu'à simplifier et à améliorer le système de délivrance des prestations et, d'autre part, parce qu'il est très difficile d'en évaluer l'impact sur l'accès aux droits et le recours aux prestations, impact qui résulte directement des potentiels changements de comportement des demandeurs et allocataires des différentes prestations.

M. René-Paul Savary, président. – Vous ne nous avez pas donné de chiffres !
(*Sourires.*)

Mme Raymonde Poncet Monge. – Les expérimentations en cours devraient pourtant vous permettre de connaître assez rapidement la proportion réelle d'indus et de rappels et d'en tirer des enseignements. À combien évaluez-vous les économies réalisées ?

M. Nicolas Grivel. – J'ai trop de respect pour la représentation nationale pour vous livrer des chiffres contestables. L'expérimentation n'a pas pour but d'évaluer le montant des économies possibles, mais de mieux comprendre les pratiques, en définissant les points de vigilance à considérer, et en identifiant les éléments déclaratifs les plus risqués.

Potentiellement, ce dispositif peut contribuer à économiser plusieurs centaines de millions d'euros mais, encore une fois, dans une proportion que je ne connais pas précisément et que je me garderai bien de chiffrer en détail.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Et pour ce qui est du taux d'erreur de 2 % au niveau du DRM ?

M. Nicolas Grivel. – De notre point de vue d'utilisateur – et non de producteur – des données, c'est bien cet ordre de grandeur qui est, je le rappelle, très inférieur au taux d'erreur relevé au niveau du RSA ou de la prime d'activité. Ce taux de 2 % est donc élevé, mais il est à comparer aux pourcentages d'erreurs actuels... Le saut en termes de fiabilité semble déjà très important.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Monsieur Grivel, je vous remercie pour les réponses très concrètes que vous venez d'apporter.

Permettez-moi cependant une petite remarque : aujourd'hui, les standards téléphoniques de la Caf exaspèrent tout le monde et suscitent beaucoup de colère chez nos concitoyens qui, souvent, n'obtiennent pas la réponse qu'ils désiraient. Que faire pour améliorer la situation ?

Qu'envisagez-vous par ailleurs de faire pour aider les jeunes, les étudiants, les apprentis qui perçoivent des allocations logement, mais qui font parfois face à de réelles difficultés lorsque leurs propriétaires, pour la plupart privés, oublient ou tardent à envoyer à la Caf les quittances de loyers qu'ils ont pourtant acquittées ? Quand les propriétaires ne remplissent pas leurs obligations, ce sont ces jeunes qui sont privés d'aides au logement !

Pire, il faut bien trois à quatre mois pour que leurs droits soient rétablis. Or, sans APL, ils se retrouvent très souvent dans des situations financières dramatiques.

M. Nicolas Grivel. – Vous avez raison de soulever le problème de nos accueils téléphoniques. Nos résultats en la matière sont, d’une manière générale, insuffisants dans la période récente. Depuis la crise de la covid-19, nous faisons face à une hausse de 30 % des sollicitations téléphoniques, alors que nos effectifs n’ont évidemment pas progressé dans les mêmes proportions.

Nous avons concentré notre expertise sur les sujets les plus complexes et externalisé une partie des réponses téléphoniques les plus simples, notamment tout ce qui a trait à l’information de non-allocataires qui souhaiteraient obtenir des renseignements génériques.

En 2022, nos statistiques en termes de réponse téléphonique se sont améliorées, même si elles restent insuffisantes, puisque notre taux de réponse avoisine les 80 % et non les 90 % comme nous le souhaiterions.

Pour améliorer la réponse téléphonique en tant que telle, nous avons décidé de nous doter d’un outil de meilleure qualité, qui nous permettra de fluidifier les flux d’appels, de mieux adapter les réponses à la typologie des questions posées et de faire en sorte que les demandes les plus complexes soient traitées par les personnes les plus expérimentées.

Pour que le nombre d’appels diminue, il faut en parallèle que les personnes obtiennent une réponse du premier coup. Il nous faut également être proactifs et prévenir les difficultés des allocataires : plutôt que d’attendre que les gens nous appellent, il nous faut les contacter, pour les alerter par exemple d’un futur changement de situation ou de la possible interruption de leurs droits.

S’agissant des APL, la période de déclaration des loyers est circonscrite au seul mois de juillet, mais les Caf attendent généralement le mois de janvier suivant pour interrompre les droits des allocataires si, à ce moment-là, aucun justificatif ne leur a été fourni.

Nous devons intensifier nos contacts avec les propriétaires, en sachant que ceux-ci ont de toute façon intérêt à nous transmettre des documents, qui servent à verser des aides à leurs locataires.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Le projet de loi pour le plein emploi prévoit qu’en cas de retour sur le droit chemin, si je puis dire, d’un allocataire auquel on aurait suspendu le versement du RSA, cette prestation lui sera versée de façon rétroactive.

Je me pose donc une question purement technique : le futur système de « solidarité à la source », qui suppose une forme d’automatisme, sera-t-il en mesure de tenir compte de cette « complexité » ?

M. Nicolas Grivel. – Le dispositif est encore en cours d’expertise, d’autant que les détails techniques ne sont pas encore tout à fait connus. Votre question sur la faisabilité de cette mesure est donc légitime, mais je ne suis pas encore en mesure d’y apporter une réponse.

M. René-Paul Savary, président. – Je vous remercie d’avoir répondu à nos 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.

La réunion est close à 18 h 10.

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

Mercredi 7 juin 2023

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous terminons aujourd'hui avec vous, madame la ministre, un cycle d'auditions et de déplacements qui a commencé le 8 février 2023. Pendant ces quatre mois, nous avons eu pour objectif d'évaluer les besoins de rénovation des écoles, collèges et lycées, liés à la transition écologique, d'identifier les défis, notamment juridiques et financiers de cette rénovation pour les collectivités territoriales, et de mesurer l'efficacité de l'accompagnement des décideurs locaux, sur le terrain. Le 28 juin, notre rapporteure nous présentera son rapport et ses recommandations. Il reste donc encore quelques semaines d'efforts.

Il était donc important que nous puissions évoquer avec vous les constats qui ont émergé de nos travaux et de la consultation des élus locaux à laquelle nous avons procédé sur le site du Sénat. Nous avons ainsi réuni plus de 1 300 témoignages d'élus, qui confirment la difficulté, plus particulièrement pour les communes, de conduire les projets de rénovation des bâtiments scolaires, dont la crise de l'énergie renforce l'intérêt, et que le droit européen et la loi française rendent obligatoires pour la plupart des établissements scolaires.

Cette audition vient à point nommé, quelques jours après l'annonce par le gouvernement d'un plan de rénovation des écoles, que vous allez nous présenter. Après l'intervention de notre rapporteure, Nadège Havet, à qui je vais donner la parole, nous aurons ensemble un temps d'échanges, madame la ministre. Je rappelle avant de donner la parole à la rapporteure que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport et que son enregistrement vidéo sera accessible sur le site du Sénat.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Merci, madame la ministre, d'avoir répondu favorablement à notre demande d'audition. Comme notre président l'a rappelé, le 9 mai dernier a été annoncé un plan de rénovation énergétique des écoles qui s'appuie sur la mobilisation de divers leviers financiers (subventions, prêts, etc.).

Des crédits sont ainsi fléchés au sein du Fonds chaleur et du Fonds vert. S'agit-il de crédits nouveaux ou d'enveloppes dédiées à la rénovation des écoles, imputés sur des crédits existants ? En d'autres termes, ce plan fait-il l'objet d'un effort spécifique ?

La communication du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires évoquait à propos de ce plan le « défi du siècle ». Compte tenu du coût de ces rénovations, comment l'ampleur des moyens sera-t-elle dimensionnée ? Le plan annonce la

rénovation de 10 000 écoles. Or sur les quelques 51 000 écoles, collèges et lycées recensés sur l'ensemble du territoire, seulement 14 % répondent aux normes « basse consommation » visées par le décret tertiaire à l'échéance de 2050. Comment vont être choisies ces 10 000 écoles ? Quels seront les bâtiments qui seront aidés par ce nouveau plan, alors même qu'il n'existe pas d'état des lieux à l'échelle du territoire qui permettrait de connaître précisément l'état actuel de ces bâtiments au regard des normes environnementales, de savoir ce qui a déjà été fait pour améliorer cet état et d'identifier ce qui reste à entreprendre pour atteindre les objectifs du décret tertiaire et des textes européens en préparation ?

Mme Dominique Faure, , ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité. – Monsieur le Président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, je vais si vous le voulez bien vous présenter le plan de rénovation des écoles avant de répondre à ces différentes questions.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Je poursuivrai mes questions après votre intervention.

Mme Dominique Faure. – Je vais donc apporter quelques éléments de réflexion sur la question du bâti scolaire, cruciale pour assurer l'éducation de nos enfants et petits-enfants. La rénovation énergétique des écoles est en effet une initiative essentielle pour réduire notre consommation énergétique, améliorer la qualité de vie des élèves, réduire notre empreinte carbone et lutter efficacement contre le changement climatique. Tout cela justifie l'utilisation d'outils de financement innovants, tels que le tiers-financement ou les certificats d'économie d'énergie, qui relèvent de la compétence de ma collègue Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique. Nous pourrions en parler, si vous le souhaitez.

Surtout, cette initiative implique que soit portée une attention toute particulière aux élus locaux, afin que l'État soit en mesure de les accompagner dans la territorialisation de la transition écologique que pilote mon ministre de tutelle, Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Le besoin d'investissements en faveur de la rénovation énergétique des écoles est aujourd'hui évalué à 5,2 milliards d'euros par an, soit plus du double du niveau actuel de financement. L'enjeu est donc de taille, car il s'agit de s'attaquer à la rénovation de 44 000 écoles publiques du premier degré représentant 50 millions de mètres carrés, soit un sixième des bâtiments des collectivités territoriales !

Si la compétence construction et entretien est de la responsabilité des communes, et parfois des intercommunalités lorsque cette compétence a été transférée, un tel défi ne peut pas être réalisé collectivement sans le soutien de l'État et de ses partenaires, notamment les régions et les départements. C'est ce qui nous a conduits à élaborer un plan spécifique pour les écoles, qu'elles soient dans nos villes ou dans nos villages. Aujourd'hui, le plan porté par le gouvernement nous permet de bâtir avec nos partenaires publics et privés, au premier rang desquels la Banque des territoires, une feuille de route crédible entre l'État et les collectivités territoriales.

Avant de répondre à vos questions, je souhaite rappeler qu'avec les dotations d'investissement classiques, et en premier lieu la DSIL et la DETR, c'est près de 6 500 projets relatifs aux bâtiments scolaires qui ont été soutenus en 2021, pour un soutien de près de 200 millions d'euros. Les dotations de droit commun sont ainsi largement mobilisées sur ce sujet en 2023 et continueront de l'être en 2024.

Avec le Fonds vert, la rénovation énergétique, en particulier des écoles, est encore plus au cœur des préoccupations du gouvernement et des élus. Début mai 2023, ce sont 105 projets de rénovation énergétique qui concernaient des écoles, dont 81 qui incluaient des travaux d'isolation et 72 projets de changement de système de chauffage. 20 millions d'euros d'aide du Fonds vert sont mobilisés sur ces 105 premiers projets qui permettent un gain énergétique annuel de 16 millions de kW/h d'énergie finale.

Au-delà des 2 milliards d'euros sur cette seule année 2023, compte tenu de l'engagement pris par la Première ministre de poursuivre en 2024 ce fonds essentiel aux collectivités, c'est surtout la méthode qui change. Il s'agit d'un fonds à la main des territoires, au plus près du couple élu local-préfet. Ce n'est pas un hasard si le millième dossier qui vient d'être validé au titre du Fonds vert concerne les dossiers de rénovation énergétique du groupe scolaire et du réfectoire de la commune de Chavenay, dans les Yvelines.

La preuve est faite du succès de ce fonds, notamment pour aider les collectivités territoriales à poursuivre et amplifier leurs actions pour la transition écologique. Il s'agit de répondre au plus près des besoins et des pratiques des élus locaux. Avec sa pérennisation en 2024, nous engageons aussi une visibilité pluriannuelle, conformément aux attentes des élus. Le gouvernement, ses partenaires publics comme privés et les élus locaux se sont fortement engagés dans la voie de la rénovation du bâti scolaire, avec volontarisme et responsabilité. Nous avons pris ensemble la mesure des obstacles qui peuvent persister sur leur chemin.

Je rappelle que la DSIL et la DETR totalisent 2 milliards d'euros ; le Fonds vert représente également 2 milliards d'euros. Avec ces 4 milliards d'euros, nous avons donc doublé en 2023 les montants d'investissements. Or la rénovation énergétique et thermique de nos écoles relève à la fois de la DSIL, de la DETR et/ou du Fonds vert.

Je vous ai plus particulièrement parlé de ce nouveau fonds 2023, mais la DETR et la DSIL peuvent aussi accompagner des projets de rénovation.

Vous savez tous à quel point la rénovation thermique est vertueuse pour la qualité et le confort de nos enfants dans les écoles, pour la transition écologique, mais aussi pour les finances de nos collectivités, car elle génère des économies. C'est tout le sens du tiers-financement, dont nous pourrions parler si vous le souhaitez, qui permet de rembourser les investissements (si tant est que la collectivité ait besoin d'emprunter) grâce aux économies qui sont faites en fonctionnement, sur la base des calculs d'un bureau d'études. Ces calculs déterminent les montants économisés et les montants correspondants des remboursements d'emprunts envisageables. C'est la Caisse des dépôts et le CEREMA qui interviennent sur le tiers-financement.

Madame la Rapporteuse, vous nous interrogez sur le fait que seuls 14 % des 51 000 écoles, collèges, lycées répondent actuellement aux normes « basse consommation ». Vous demandez comment seront choisis les 10 000 bâtiments qui seront aidés par ce nouveau plan.

L'objectif du programme est de permettre l'émergence d'une dynamique territoriale par identification de projets modèles, dans une logique d'émulation et de développement des filières par le terrain : nous saluons cette démarche. La Banque des territoires a choisi d'accompagner 10 000 projets scolaires ayant pour objet commun au moins 40 % d'économies d'énergie. Ces 10 000 projets, dénommés par la Banque des territoires projets « totems », permettront de montrer par l'exemple que la rénovation énergétique du patrimoine scolaire est réalisable, efficace et mobilisatrice.

Ces projets seront identifiés par les directions régionales de la Banque des territoires ou via des partenaires locaux ou territoriaux. Une charte définira en fin d'année 2023 les critères attendus pour les projets « EduRénov ».

D'ores et déjà, je peux vous dire qu'il faudra que le projet « totem » soit exemplaire (au moins 40 % d'économies d'énergie), innovant dans les matériaux, les procédés, les usages ou la concertation opérée par les élus locaux et efficace, et conçu autour d'un modèle adapté, concerté et reproductible dans un territoire équivalent.

200 « totems » EduRénov seront déployés en 2023. Ce sont des projets emblématiques et exemplaires, qui devront être source d'inspiration pour les autres collectivités territoriales.

Le premier « totem » EduRénov est l'école maternelle J. Quatremaire à Villetaneuse, en Seine-Saint-Denis. Il est proposé par la direction régionale de la Banque des territoires Ile-de-France. Il s'agit d'un prêt de 4 millions d'euros, avec l'appui de la SEM départementale, de la préfecture et du département. 40 % d'économies d'énergie sont prévus, ainsi que l'obtention du label HPE (haute performance environnementale). Les matériaux sont biosourcés (de la fibre de bois a été choisie) et le chauffage repose sur la géothermie. Un toit végétalisé a été retenu pour le confort d'été, ainsi qu'une cour végétalisée pour le confort d'usage et divers projets pédagogiques. La qualité de l'air et la qualité sonore ont de surcroît été prises en compte dans le projet. Le chantier sera à faibles nuisances, avec 80 % des déchets valorisés.

Je pense avoir répondu à vos deux premières questions, Madame la Rapporteuse.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Je vous remercie. J'apporterai d'abord quelques précisions. Vous nous indiquez que le projet retenu comme premier projet « totem » est cofinancé. De quoi s'agit-il ? S'agit-il d'un appel à projets lancé en amont ? Comment a-t-il été identifié techniquement ? Enfin, les deux cents premiers projets sont-ils déjà fléchés ?

Mme Dominique Faure. – Sur les premiers 200 projets « totem », le premier est identifié, mais pas les 199 suivants. Les projets qui marchent – je l'ai vu sur le territoire – sont ceux qui émanent des collectivités. La santé en offre un exemple parmi d'autres. Cela peut effectivement surprendre lorsqu'il s'agit d'une politique publique comme l'éducation. Ici, nous partons de compétences municipales ou intercommunales. L'État apporte des financements, néanmoins au départ le choix ne nous appartient pas.

En premier lieu, le CEREMA porte toute l'ingénierie. À ce titre, je vous invite à consulter la fiche du CEREMA consacrée au tiers-financement et à la rénovation des écoles.

Je précise que le plan ne fonctionne pas par appel à projets, mais des critères existent tout de même. Il faut les respecter et répondre à la charte que j'ai mentionnée.

Ce premier projet a donc sans doute été identifié par la Direction régionale de la Banque des territoires parce qu'elle y travaillait déjà précédemment. Ce projet respectant les critères du plan, il peut être érigé en projet « totem », à même de rendre le plan moins théorique.

Mme Jocelyne Guidez. – Ma première question concerne le guide relatif au bâti scolaire élaboré par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse : il semble que ce document soit loin de la réalité du terrain et ne tienne pas compte de la diversité des territoires. Ainsi, les mêmes matériaux ne sont pas utilisés partout. Avez-vous l'intention de mettre à jour cet outil ?

Par ailleurs, comme vous l'avez souligné, madame la ministre, les communes peuvent effectivement recourir au Fonds vert, que je considère comme un bon levier financier. Toutefois, à moins de disposer d'un dossier déjà bien « ficelé », prétendre au financement du Fonds vert suppose, compte tenu des délais très courts exigés, d'avoir mené des études techniques préalables qui, vous l'avez souligné, constituent un gros problème pour les petites communes, qui ne disposent pas de moyens humains et techniques suffisants. Faute d'une telle étude, le dossier n'est pas éligible. Comment pourrait-on améliorer ou faciliter l'accès aux aides financières ? Les territoires ruraux ont besoin également d'un traitement différencié pour construire leurs projets.

Mme Dominique Faure. – Je commencerai par la seconde question. Comme vous le savez, il existe dans le Fonds vert des fonds dédiés à l'ingénierie. Le maire qui porte un projet de rénovation d'école peut commencer par solliciter le Fonds vert au titre de l'ingénierie. Trop de maires ignorent cette faculté : je rencontre cinquante à soixante-dix maires toutes les semaines et je sais qu'il faut davantage communiquer et faire connaître ce dispositif aux maires, dans la prochaine *newsletter* que j'adresse régulièrement aux maires.

Je ne suis pas certaine toutefois qu'ils regardent ces documents, car ils en reçoivent beaucoup ! Je pense que le meilleur moyen pour diffuser ce type d'information, c'est de passer par vous, les sénateurs et sénatrices, qui entretenez des liens étroits avec les élus de vos territoires.

La Banque des territoires a élaboré une « boîte à outils », document consultable sur son site. Cette « boîte à outils » compte six « briques ». La première s'intitule « accompagnement personnalisé » et fait état d'un appui personnalisé par les équipes EduRénov.

La Banque des territoires est vraiment très active sur le sujet de la rénovation. Elle propose aussi l'intervention d'économies de flux dédiés à l'éducation *via* ACTEE+ (certificats d'énergie) ou une expertise *via* des partenariats. Le recours au Fonds vert, qui finance les investissements et l'ingénierie, doit être un réflexe, sous réserve que le projet relève de la transition écologique. Il faut vraiment le faire savoir, au-delà de ce que la Banque des territoires propose.

Mme Jocelyne Guidez. – N'oubliez pas que les petites municipalités n'ont plus de secrétaire de mairie. Les maires se retrouvent tout seuls ! Dans les communes de 800 habitants, il n'y a plus de secrétaire de mairie et le maire, littéralement « bombardé » de mails, n'a pas le temps de faire le tri.

Mme Dominique Faure. – Je n’ai pas consulté le guide du ministère de l’éducation nationale auquel vous faites référence, mais j’en ai entendu parler. S’il n’y a effectivement pas de référence à des types de matériaux différenciés par territoire, je prends l’engagement de tenter de l’amender et d’y travailler.

Peut-être cette actualisation pourrait-elle être faite d’ici la fin du mois de juillet. Il s’agit d’insérer une page complémentaire comportant cette information concrète. Je consulterai mes collègues Pap Ndiaye et Christophe Béchu puis reviendrai vers M. Jean-Marie Mizzon et Mme Nadège Havet sur ce sujet. En effet, dès lors que ce guide est connu, c’est dans son contenu qu’il faut intervenir.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – L’éducation nationale édite plusieurs guides, avec des thématiques différentes (les cours d’école, les bâtiments, etc.). Ces guides sont portés par la cellule Bâti scolaire du ministère de l’éducation nationale et de la jeunesse.

Mme Monique de Marco. – J’ai diverses suggestions à formuler.

Certes, les maires reçoivent des documents. Mais pourquoi ne pas faire l’inverse et créer un numéro vert, auquel les maires isolés pourraient poser leurs questions et savoir où trouver les renseignements qu’ils cherchent. L’idée serait de les inviter à contacter un numéro pour trouver les informations qui leur sont utiles. C’est vrai qu’on reçoit énormément de mails et que tous les maires ne sont pas assistés d’un secrétaire de mairie. Il faut étudier la question différemment : nous recevons trop de sollicitations et de documents.

Une proposition de loi a été récemment adoptée sur le tiers-financement, permettant à des partenaires privés de financer des projets de rénovation énergétique. Or il existe déjà des modalités de financement comparable : je pense à l’*intracting* porté par la Caisse des dépôts. Pourquoi ne pas valoriser l’existant en réajustant ce dispositif ? Par ailleurs cette dénomination n’est pas claire. Comme un maire peut-il savoir ce que signifie l’*intracting* ? Peut-être qu’un simple réajustement de ce dispositif permettrait de l’ouvrir aux petites communes.

Enfin, au-delà du problème du financement, les collectivités ont souvent du mal à trouver des artisans formés aux nouveaux critères écologiques. Pourrions-nous envisager des mesures pour renforcer la formation dans ce domaine ?

Mme Dominique Faure. – Un numéro vert serait une possibilité, mais nous avons fait le choix, sur ce sujet comme sur d’autres, de diriger nos maires vers les acteurs du territoire que sont le préfet ou la DDT (en tout cas les services de l’État). J’ai effectué 66 visites de terrain dans 50 départements et j’ai échangé avec 50 préfets. Ils sont d’une grande réactivité. Ils se sont départis d’une posture de contrôle (ils sont en effet les garants du respect du droit dans les collectivités) pour devenir force de propositions. C’est ce que l’on m’a confirmé sur le terrain. Quand je vais à la rencontre des maires, ils commencent toujours par me dire tout le bien qu’ils pensent des services de l’État, malgré leurs effectifs réduits.

Très clairement, c’est la Caisse des dépôts qui s’est approprié le sujet du financement de l’investissement pour la rénovation du bâti scolaire. Dès lors, le directeur régional, le directeur départemental ou l’interlocuteur du maire à la Caisse des dépôts doivent se déplacer vers les maires. Cela me semble la meilleure chose, plutôt que de créer un numéro vert. Comment serait-il organisé ? Comment mettre en place des opérateurs partout en France, dédiés aux 35 000 maires ? Ils n’auraient d’ailleurs pas nécessairement de réponse à apporter,

contrairement aux préfets et aux services de l'État et aux structures locales de la Caisse des dépôts qui ont les connaissances requises. Je n'écarte rien *a priori*, nous pourrions tester votre solution dans un second temps.

S'agissant du tiers-financement et de l'*Intracting*, le montage est fait par la Caisse des dépôts. Ce dispositif financier innovant consiste à réaliser des travaux de performance énergétique, avec un temps de retour de treize ans. J'ignore pourquoi vous avez retenu ce terme en particulier, qui est le principe ou le socle de ce que l'on appelle tiers-financement. À mon sens, la Banque des territoires peut faire mieux qu'une durée de 13 ans. Il faut qu'elle aille jusqu'à 25 ans, pour que les loyers soient faibles et pour que nous soyons certains de financer le remboursement de l'emprunt par les économies liées à la rénovation du bâtiment.

La proposition de loi sur le tiers-financement est passée à l'unanimité à l'Assemblée nationale. Son principe est séduisant et je suis personnellement convaincue de son bien-fondé, mais il faudra vérifier, dans sa mise en œuvre, comment le maire le perçoit et s'il accepte de s'endetter, avec un remboursement qui sera fonction d'une économie hypothétique. Les maires, que j'estime assez bien connaître, sont extrêmement prudents. Il conviendra notamment de s'assurer que la durée des financements ne sera pas ramenée par la Caisse des dépôts 25 ou 20 ans à 13 ou 12 ans, qui sont des durées que toutes les banques peuvent assurer. La Caisse des dépôts doit pouvoir apporter aux élus un accompagnement sur une durée plus longue.

J'en arrive à la question relative à la disponibilité d'artisans formés aux exigences de la transition écologique. La planification écologique est en cours de finalisation par la Première ministre. Nous y travaillons régulièrement avec Christophe Béchu depuis six mois. C'est une planification travaillée en termes d'objectifs, de moyens et de calendriers pour faire ces économies dans tous les champs (agriculture, rénovation des bâtiments, etc.). La question de l'absence d'artisans formés a été abordée avec Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels, pour qu'émergent très rapidement des filières de formation des jeunes à la construction de bâtiments intégrant la dimension de la transition écologique.

J'ai moi-même inauguré une formation professionnelle dans un lycée de l'Ariège, qui s'intitule « transition écologique et processus industriels ». Alors que cette formation a été validée en mai, l'établissement a déjà recruté les trente jeunes de la première promotion. Il en va ainsi partout en France, car la filière de la construction en a absolument besoin.

Cela prendra nécessairement du temps. Nous y travaillons avec la Chambre des métiers de l'artisanat et les Chambres de commerce et d'industrie. Nous avons l'ambition de monter des formations, à partir de septembre, autour des bacs Pro, des BTS, des DUT mais aussi des CAP.

Il faut également avancer sur le choix des matériaux. Je ne peux que souscrire à vos remarques. En outre, sans parler de label, nous réfléchissons à la possibilité de mettre à la disposition des élus un site rassemblant toutes les entreprises considérées comme écologiquement responsables, avec des garanties pour les collectivités.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Avant de passer la parole à mes collègues, je voudrais dire que nous avons auditionné la Fédération nationale du bâtiment. Tant au niveau national qu'au niveau départemental (je pense en particulier à la Meurthe-et-Moselle),

nous avons eu l'assurance que les entreprises sauraient répondre à toutes les commandes des collectivités, ce qui est en contradiction avec ce que j'entends sur le terrain.

Mme Monique de Marco. – Concernant ce fameux dispositif *Intracting*, j'ai repris contact avec une responsable d'agence locale de l'énergie que nous avons auditionnée dans le cadre d'une table ronde à laquelle participaient notamment le CEREMA et le réseau FLAME. Elle avait justement des propositions à faire pour revoir ce dispositif et mieux l'adapter aux petites communes, ce qui mériterait d'être étudié.

Mme Dominique Faure. – C'est bien noté.

Mme Véronique Del Fabro. – Je souhaite revenir sur la mise en place d'un numéro vert. Il est vrai que les maires – je parle d'expérience – reçoivent énormément de mails. Or lorsque ces messages concernent des sujets qui ne correspondent pas aux priorités du moment, ils ont tendance à les laisser passer. Ensuite, quand le projet surgit, ils ne savent pas forcément où aller chercher l'information : ce n'est pas un problème de transmission d'informations. Un numéro vert pourrait être une solution parmi d'autres. L'important reste de pouvoir trouver le bon interlocuteur quand le problème se pose.

Mme Dominique Faure. – J'ai découvert au cours des derniers mois l'intérêt du site ANCT.gouv. Les élus qui le consultent me confirment qu'ils y retrouvent tout ce dont ils ont besoin : il faut avoir le réflexe de le consulter, et de solliciter le préfet ou le sous-préfet. Un récent rapport du Sénat comporte quelques axes d'amélioration que nous avons tous repris. Les élus cherchant des informations sur le financement de leurs projets devraient se rendre sur le site de la Banque des territoires. En revanche pour tout ce qui concerne les finances locales, je réponds très régulièrement aux sénateurs.

Mme Céline Brulin. – J'ai été associée il y a quelques jours, madame la ministre, à l'audition du directeur général de l'ANCT par la commission du développement durable du Sénat. L'écho que donnaient nos collègues n'était pas tout à fait la reprise des préconisations que nous avons faites dans le rapport que vous avez évoqué. Il y a encore beaucoup de chemin à parcourir et les élus locaux ont toujours énormément de mal à se retrouver dans les méandres des dispositifs divers et variés, qui ne sont pas forcément à la main des communes, *a fortiori* des plus petites. Une collectivité qui dispose de nombreux services et d'une ingénierie autonome finira toujours par trouver où s'adresser, mais c'est bien moins le cas des petites.

Madame la ministre, je voudrais revenir à l'une des premières questions que vous a posées notre rapporteure : peut-on attendre de l'État des efforts spécifiques sur la rénovation du bâti scolaire ou s'agit-il de redéploiements de crédits ? Vous avez en effet évoqué la DETR ou la DSIL. De plus, même si le Fonds vert est assez nouveau, il préexistait tout de même aux dernières annonces du 9 mai. J'ai lu, comme nous tous ici, l'*interview* du Président de la République dans *Le Parisien*, qui a dit en substance : « *on va consacrer de l'argent à la rénovation énergétique* ». Vous avez évoqué 5,2 milliards d'euros par an. Lors des auditions de notre mission d'information, nous avons entendu que le besoin d'élevait à 40 milliards d'euros. Toute la DETR, toute la DSIL et tout le Fonds vert n'y suffiraient pas, sachant que les collectivités ont dû faire face à une explosion des coûts de l'énergie et réfléchissent de ce fait à des rénovations, dans une logique de long terme. Or leurs capacités d'investissement, compte tenu des surcoûts auxquels elles doivent faire face, sont aujourd'hui extrêmement amoindries. Il faut donc vraiment que l'État consente à un effort supplémentaire, même si les

collectivités doivent évidemment y participer aussi, faute de quoi nous n'atteindrons pas le niveau d'ambition attendu en la matière.

Mme Dominique Faure. – Très clairement, la réponse est négative pour 2023. Nous prévoyons aujourd'hui 4 milliards d'euros, soit un doublement par rapport aux 2 milliards d'euros précédemment consacrés à ces leviers financiers.

Pour l'heure, le Fonds vert et la DSIL ne sont consommés qu'à hauteur de 25 %. Il faut que les travaux démarrent dans l'année pour que le versement puisse avoir lieu. La DSIL et le Fonds vert seront bien évidemment consommés à 100 % d'ici à la fin de l'année, mais soyons réalistes : on me demande toujours plus, alors que les fonds sont disponibles. L'important est de tenir compte de la capacité à agir dans nos territoires. Je pense notamment aux problèmes de recrutement que rencontrent les entreprises chargées de réaliser ces travaux.

Il faut tenir compte aussi du travail d'ingénierie nécessaire avant le lancement d'un projet. Le problème n'est pas tant l'argent qu'apporte l'État que la disponibilité des projets : consommons déjà les crédits dont nous disposons !

En 2022, un préfet sur deux me disait que les travaux pour lesquels les fonds avaient été apportés n'avaient pas commencé. Il faut en effet beaucoup d'énergie en amont du lancement d'un projet, disposer de l'appui des services chargés de les conduire, lancer les marchés publics, etc.

Je tiens à le redire : il n'y a pas de problème en matière d'investissement. Le Président de la République l'a confirmé, nous allons y consacrer de l'argent. Si nous avons déjà consommé nos fonds et si nous étions informés que pour 500, ou au moins 200 projets de rénovation d'écoles il manquait des financements, nous en apporterions de nouveaux. Nous avons su le faire pendant la crise. C'est un sujet majeur, mais commençons déjà par consommer les fonds sur lesquels nous nous sommes engagés en 2022. Consommons aussi nos fonds 2023, sur lesquels nous avons déjà garanti 2 milliards d'euros supplémentaires. Soit 4 milliards d'euros.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Madame la ministre, je voudrais attirer votre attention sur le fait que tous nos départements sont différents. Dans certains, le système marche bien, dans d'autres beaucoup moins. Des communes ont vu leur autofinancement s'effondrer après treize années de baisse ou de stagnation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). C'est la première fois que l'on observe une augmentation de 320 millions d'euros ! Or les marges de manœuvre des communes sont limitées.

J'y insiste : la sous-consommation de certaines dotations ou subventions ne s'explique pas par l'absence de projets, mais par l'insuffisance de moyens. Si les subventions couvraient 90 % du coût des projets, les communes parviendraient peut-être à trouver le complément.

Or dans notre système, ce sont les moins pauvres (ou les plus riches) des collectivités qui consomment les subventions, parce qu'elles ont la capacité de financer le reste. Pour ma part, je plaide pour que les financeurs tiennent compte, dans l'attribution de ces moyens, de la capacité contributive des opérateurs qui manque à nombre de communes.

De mon côté, je ne prête pas au tiers-financement des vertus qu'il n'a peut-être pas. Ne nous faisons pas trop d'illusions. M. Christophe Béchu l'a dit lui-même : c'est un

dispositif additionnel. Il ne réglera pas à lui seul la question du financement des investissements. Ce n'est en effet pas une solution magique.

Mme Dominique Faure. – Le tiers-financement est une expérimentation, sur cinq ans. Nous veillerons à son suivi. J'ai une grande confiance dans la Caisse des dépôts, qui sait faire fonctionner les dispositifs qu'elle « embarque », comme on l'a vu avec Actions cœur de ville et Petites villes de demain.

La Première ministre l'a dit, nous ne laisserons aucune commune au bord du chemin. J'ai signé une vingtaine de courriers destinés à aider des communes en épargne nette négative, que l'on abonde et accompagne avec un plan de remise à flot de leurs finances. À part ces exemples, lorsque je pose à des maires des questions sur leur épargne nette, leur épargne brute ou leur autofinancement de l'année 2022, ils ne sont pas toujours en mesure de me répondre précisément. Lorsque des maires déplorent la baisse de leurs capacités d'autofinancement, je fais observer que c'est la crise et que nous cumulons 3 000 milliards d'euros de dettes au niveau de l'État. Bercy rappelle qu'il se trouve 50 milliards d'euros de trésorerie dans les collectivités locales. Les maires sont d'excellents gestionnaires ! Ils sont prévoyants et ils épargnent. Les finances publiques au niveau de l'État sont fragiles elles aussi. En échangeant récemment avec un maire d'une petite commune, j'apprends qu'il dispose de 300 000 euros d'épargne. Je comprends qu'il en mette 150 000 de côté, mais il peut tout à fait placer 150 000 euros en financement sur un projet de 700 000 euros, et trouver des financements de l'État, de la DETR ou de la région.

Pour ma part, je n'affirme pas que le montant de 320 millions d'euros de DGF en 2023 est idéal. Même si cela faisait treize ans que nous n'avions pas augmenté la DGF, au moins l'a-t-on augmentée. Dans une période de crise comme la période actuelle, je ne considère pas qu'un gouvernement serait responsable s'il avait comme politique publique vis-à-vis des collectivités locales de rendre l'inflation neutre pour les élus locaux. Beaucoup nous l'ont demandé, alors que nous avons 3 000 milliards d'euros de dettes !

En tout cas, les maires sont de très bons gestionnaires. Du fait de la crise, beaucoup ont économisé sur la lumière ou le chauffage dans les gymnases, ce qui a permis de baisser la consommation d'énergie.

Je milite par ailleurs pour la pluriannualité des aides. Je sais que vous y tenez beaucoup, au Sénat. Les départements la pratiquent, l'État doit le faire aussi et donner de la visibilité à nos maires, en investissement.

Mme Anne Ventalon. – Merci, madame la ministre. Ma question rejoint celle de ma collègue Céline Brulin. Je souhaitais revenir sur l'accompagnement financier, notamment sur le Fonds vert. C'est certes une aide non négligeable, mais dans mon département, l'enveloppe atteint 2 millions d'euros pour l'Ardèche. Les projets pour la transition énergétique sont nombreux, avec un objectif ambitieux et un travail colossal à mener. Le reste à charge est connu. 80 % du travail reste à faire dans la perspective de l'objectif fixé en 2030.

Actuellement, on a beaucoup communiqué sur le Fonds vert, qui est un succès. Vous nous avez confirmé qu'il allait être pérennisé en 2024, ce qui est satisfaisant. Le préfet parle beaucoup du Fonds vert et nous suggère également de communiquer à ce sujet, alors que l'enveloppe est déjà consommée en cette période de l'année ! Nous avons parfois l'impression que les premiers à avoir soumis une demande ont été les premiers servis. Il faudrait renforcer la visibilité dont vous nous parlez, en envisageant des aides pluriannuelles et un phasage. Que

pouvez-vous nous dire pour 2024 ? À quoi ressemblera le Fonds vert l'année prochaine ? Je sais qu'il sera pérennisé, mais à quelle hauteur ? Nous avons en effet besoin de nous projeter et d'avoir de la visibilité.

C'est vrai que les préfets et les sous-préfets font très bien leur travail. Ils nous disent qu'ils accompagneront les communes sur plusieurs années. Ils se déplacent pour travailler le phasage des travaux ou les études, mais nous avons tout de même besoin de visibilité.

Mme Dominique Faure. – Christophe Béchu a pris conscience, il y a un mois, de l'absolue nécessité de simplifier l'accès au Fonds vert. Je rappelle que la DGCF gère DSIL et DETR avec les préfets, et c'est la DGALN qui gère le Fonds vert, toujours avec les préfets. Christophe Béchu a obtenu que tout soit à la main des préfets, mais avec deux circuits différents pour nous, au niveau de l'État. Nous appelons effectivement de nos vœux que le Fonds vert soit aussi simple que la DSIL et la DETR. Nous avons déjà largement simplifié le formulaire, qui comporte désormais seulement quatorze cases à cocher. Il est vrai que tout ce qui est demandé ensuite reste extrêmement lourd, avec notamment des lettres d'engagement et une étude attestant des économies d'énergie attendues du projet.

Ce matin, j'ai reçu un maire qui est venu à pied à Paris depuis la Gironde. Il est maire depuis 2020 d'une commune de 1 100 habitants. Il m'a dit avoir rempli quatorze dossiers cette année. Il a formulé dix demandes, que nous allons traiter, car il a plein de bonnes idées et est très constructif. Il trouve le Fonds vert encore très complexe. C'est lui qui a rempli tous les dossiers, car dans sa commune il n'y a pas de personnel pour l'assister dans ces tâches. Cela fait partie des sujets qui peuvent décevoir un maire récemment élu. Pour lui, le problème porte d'abord sur les lettres d'engagement, davantage que sur l'étude prouvant que le projet générera des économies d'émissions de CO₂. Ces dossiers nécessitent donc tout un travail administratif. La simplification de l'accès au Fonds vert devrait intervenir avant la fin du mois de juin.

Vous demandez par ailleurs à connaître la visibilité de ce fonds pour 2024. Nous devrions, je pense, partir à nouveau sur 2 milliards d'euros, même si on espère toujours obtenir davantage. Ce point doit être confirmé. En tout cas, *a minima*, la Première ministre a prévu 2 milliards d'euros de plus en 2024, auxquels il sera possible d'accéder *via* des sollicitations dans les services de l'État, auprès du préfet. Nous tenons à ne pas déroger à cette démarche. En outre, sera toujours nécessaire de prouver que des économies d'énergie seront générées.

Dans le même temps, même si la DETR et la DSIL vont être « verdies », nous tenons à ne pas nous limiter aux projets ayant au cœur la transition écologique.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Nous avons beaucoup parlé financement. Vous avez cité la somme de 5,2 milliards d'euros par an, mais sur combien d'années ?

Mme Dominique Faure. – Sur dix ans.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Le rapport Demarcq, qui date de 2020, mentionnait 40 milliards d'euros.

Nous avons aussi parlé d'ingénierie. Pouvez-vous nous en dire plus sur le parcours d'accompagnement des élus qui sera mis en place ? Ce parcours a été présenté le

9 mai, avec une charte nationale destinée à guider les projets, une boîte à idées et les structures chargées de les piloter. Vous nous avez également indiqué que 200 projets « totems » étaient déjà en cours pour 2023. Un phasage plus clair est-il prévu dans le calendrier, sachant qu'il est normalement envisagé pour quatre ans ? Quelles bornes ont été retenues sur les quatre années à venir ?

M. Gilbert Favreau. – Je voudrais essayer d'être assez réaliste sur le problème qui se pose à une collectivité, lorsqu'elle veut faire un investissement de cette nature. Tout le monde ici participe aux commissions d'élus de la DETR, ce qui nous permet de connaître ces dossiers.

Il convient d'abord de mettre en place le plan de financement d'un projet. Comme cela a été rappelé tout à l'heure, nous savons que les petites communes en particulier sont en situation de grande difficulté. Généralement avec l'aide du sous-préfet, elles montent un plan de financement puis voient ce qu'elles peuvent obtenir de l'extérieur. La première source de financement qui est généralement visée, notamment devant cette instance, est la DETR. Elle est délivrée après un avis préfectoral, ce qui ne pose pas véritablement de problème.

Vous avez évoqué ensuite la DSIL, qui présente une particularité. Comme elle était souvent demandée à la fois par les communes et les intercommunalités, il a été décidé dans beaucoup d'endroits, notamment dans mon département, de réserver la DSIL aux intercommunalités.

Le Fonds vert est une autre source possible de financement, mais il est géré au niveau régional par les services de la DREAL, car ce sont les services environnementaux qui le gèrent. Quand la préfecture monte ses dossiers, elle n'a en général pas connaissance des autres décisions. Par exemple, si elle veut allouer de la DETR, elle n'a pas connaissance de la décision qui a été rendue sur la DSIL et sur le Fonds vert au niveau régional. Il est important d'expliquer tout cela, pour bien comprendre quelles sont les difficultés que rencontre un maire quand il monte son dossier.

Il faut ensuite trouver l'autofinancement pour couvrir le reste. Chez nous, quand vous obtenez la DETR, c'est souvent à 30 % (contre 40 % par le passé), puis le Fonds vert vient combler une partie, mais il faut trouver le financement. La difficulté est donc grande pour une collectivité qui dispose d'une dotation d'investissement réduite pratiquement à néant et qui n'a pas, faute de ressources fiscales suffisantes, la possibilité d'autofinancer.

Vous disiez tout à l'heure que les dossiers reçus restaient peu nombreux. C'est imputable au fait que dans une commune, il n'y a pas que la question de l'école. Il y a tout un ensemble d'autres investissements à réaliser. À un moment donné, il faut que la collectivité choisisse l'investissement pour lequel elle demande des financements à l'État. Vous disiez tout à l'heure que le Fonds vert est de 2 milliards d'euros par an au niveau national, je vous laisse faire le calcul de ce que cela peut représenter au niveau des communes !

Mon département compte 256 communes. Au niveau national, si on rapporte la somme au nombre de communes, il est quand même très difficile d'avancer. En effet, il y a aujourd'hui un véritable problème d'investissement, précisément dans les communes les plus pauvres. Face à une école qui s'effondre et dont les travaux représentent plusieurs millions d'euros, je vous laisse imaginer le dilemme auquel fait face le maire. Je souhaitais parler de ce qui se passe sur le terrain.

Mme Dominique Faure. – J’ai cité un montant de 2 milliards d’euros cumulés pour la DSIL et la DETR, mais je précise que la DETR représente environ 1,5 milliard d’euros et la DSIL environ 500 millions d’euros. En dix ans, la DETR a doublé. Elle représente à présent trois quarts de l’investissement public DSIL et DETR combinées. Vous dites que la DETR est bien gérée, parce qu’elle est gérée à la maille départementale, *via* une commission. De son côté, la DSIL est gérée à l’échelle de la région. Une circulaire récente demande que la DSIL soit le plus déconcentrée possible au niveau départemental. La DSIL, j’y insiste, ne représente qu’un quart du montant de 2 milliards d’euros.

Vous m’indiquez ensuite qu’elle est réservée dans votre département aux intercommunalités.

M. Gilbert Favreau. – C’est une décision qui appartient aux départements, après consultation des élus.

Autrefois, il pouvait y avoir des doubles demandes DSIL et DETR, ce qui a été supprimé, d’abord du fait de réticences au niveau régional à allouer de la DSIL au niveau communal, et parce qu’il fallait maintenir un mode de subventionnement pour les intercommunalités.

Mme Dominique Faure. – Je n’ai pas de réponse à vous apporter, si ce n’est que nous constatons que le nombre de communes qui portent des projets augmente très significativement. C’est ce qui explique que le taux de subvention ait baissé, passant d’une moyenne de 40 %, il y a quelques années, à 30 % aujourd’hui. Les maires qui étaient habitués à certains montants de DETR chaque année ont l’impression que la DETR se réduit nettement. La DETR était répartie entre un nombre de communes relativement peu élevé ; désormais de plus en plus de communes en font la demande. Bien que le Fonds vert soit venu doubler les montants d’investissement, il est vrai que nous restons malgré tout en moyenne à 30 %. De plus, nous essayons de faire en sorte que les projets relèvent de la DETR, de la DSIL ou du Fonds vert. Rares sont les projets – je n’en ai pas vu récemment – qui relèvent de deux fonds. Je partage donc votre constat, tout en rappelant que la DETR représente encore 1,5 milliard d’euros.

Vous citez ensuite la disparition de l’impôt, qui empêche les marges de manœuvre. Je ne reviendrai pas sur la suppression de la taxe d’habitation ou de la CVAE. Ces décisions ont des avantages et des inconvénients. Elles enlèvent effectivement la possibilité au maire d’augmenter sa fiscalité pour se donner des marges de manœuvre supplémentaires. Je suis à votre écoute pour étudier la situation de vos départements.

Mme Anne Ventalon. – Il est vrai qu’avec la multiplication des catastrophes naturelles (eau, sécheresse, etc.), nous mettons régulièrement en place des groupes de travail ciblés sur des projets de rénovation.

Mme Dominique Faure. – S’agissant de l’accompagnement dans la conduite des projets, la Banque des territoires porte le projet *EduRénov*, qui compte trois orientations.

Je parlerai d’abord la mise en place d’un parcours d’accompagnement territorialisé permettant un suivi de bout en bout des projets de manière unifiée au sein du programme, du diagnostic avec les élus et les services techniques au financement de projets. Je vous ai dit tout à l’heure qu’il existe des budgets ingénierie dans le Fonds vert. Néanmoins, quand on parle de la rénovation thermique d’une école, le parcours d’accompagnement

territorialisé porté par la Banque des territoires est intéressant : je vous invite donc à proposer aux maires de s'en saisir. Ils peuvent en effet aider le maire à faire un diagnostic et formulent aussi des recommandations, avec les services techniques, sur le financement du projet.

Vient ensuite l'élaboration de la charte nationale, qui comprend un ensemble de critères pour guider les projets de rénovation. Il faut évidemment viser les projets qui portent 40 % d'économies d'énergie et utiliser des procédés de rénovation favorisant l'innovation. Cette charte sera travaillée avec l'ensemble des parties prenantes, dont le ministère de la transition écologique et de la cohésion territoriale, mais aussi avec le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Cette charte, en cours d'élaboration, est prévue pour la fin de l'année 2023. Elle est fondamentale, car elle répondra à vos questions sur les critères, la manière de s'y prendre, le choix des 200 projets, etc. Je précise que ces 200 projets sont les 200 premiers.

Quant à la « boîte à outils » dédiée, on la retrouve sur le site de la Caisse des dépôts. L'État et ses opérateurs partenaires du programme *EduRénov* participeront à l'orientation et au suivi du programme à travers son comité stratégique, qui se réunira pour la première fois avant la fin du mois de juin.

Je vous ai également cité le CEREMA, qui joue un rôle dans l'ingénierie de ces projets, en accompagnement, à la demande de la Banque des territoires et de la Caisse des dépôts. J'espère avoir répondu à votre question, Madame la Rapporteuse.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Merci, madame la ministre. En fait, si je comprends bien, la clé d'entrée pour une commune qui a une question sur une rénovation d'école, c'est la Banque des territoires.

Mme Dominique Faure. – Je le confirme.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Ensuite, en fonction de là où en est le projet, ils se chargent de créer le parcours qui convient, soit le seul financement parce que le projet est très avancé, soit l'ingénierie si le projet en est à ses balbutiements.

Il a été question de « boîte à outils » tout à l'heure. Or il existe sur le site de l'ANCT une boîte à outils, ou boîte à idées, dénommée *Solutionsdelus*, où un certain nombre d'élus font remonter des projets. Il serait intéressant de réunir tout cela dans un même pôle.

Mme Dominique Faure. – Le site *Solutionsdelus* a été coconstruit avec Christophe Béchu et l'ANCT. C'est un site sur lequel vous pouvez inviter les maires à partager une expérience réussie. Des photographies et des vidéos donnent envie à d'autres élus de reproduire ce qui a bien marché dans votre commune. Vous pouvez aussi trouver des restitutions d'expériences qui ont toutes été initiées dans les territoires, par exemple une maison de santé portée par une collectivité. Il y a différents critères (santé, sport, rénovation patrimoniale, etc.). Ce site Solutions d'élus, n'a rien à voir avec le sujet de la Banque des territoires et la rénovation d'écoles. C'est une plate-forme qui recense les bonnes pratiques pour les partager et donner la possibilité de les reproduire. Quand nous disposerons de bonnes pratiques pour des rénovations d'écoles, elles auront vocation à rejoindre le site Solutions d'élus. Pour l'instant, dès lors qu'il s'agit de se faire accompagner, il faut se tourner vers la Banque des territoires.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Comme je l’ai dit dans mon propos liminaire, nous avons reçu quelque 1 300 témoignages d’élus. Je dois vous dire très sincèrement qu’il n’y a eu que très peu de témoignages sur la Banque des territoires ou le CEREMA. Construire une réponse sur la base de structures qui semblent quasiment inconnues, en tout cas dans le monde rural en particulier, c’est un vrai pari !

Je disais tout à l’heure que certains départements se sont organisés en mettant en place des agences techniques départementales. Elles sont nombreuses et fonctionnent bien. Si le CEREMA, l’ANCT et la Banque des territoires veulent être utiles, il faut qu’elles s’investissent prioritairement dans les départements où il n’y a pas d’ingénierie. Ce n’est pas la peine de créer de la concurrence là où une solution existe déjà et fonctionne bien.

J’ai une question qui peut paraître anecdotique. Vous disiez tout à l’heure à propos des 10 000 projets qu’il fallait qu’ils génèrent une économie d’énergie de 40%. Néanmoins, il est difficile pour les communes qui ont déjà fait un effort par le passé, un passé somme toute assez récent, d’atteindre 40% d’économies supplémentaires. Il faudrait attirer l’attention des décideurs sur la période à prendre en compte quand on mesure cet effort, sinon c’est la prime aux mauvais élèves. Il sera plus facile pour les communes qui n’ont jamais investi dans la transition écologique d’atteindre 40% d’économies. Je pense qu’il faudrait prendre en compte les précédents investissements effectués par les collectivités concernées.

Mme Dominique Faure. – Sur ce point, je vous renvoie vers la Banque des territoires, car il peut y avoir des exceptions. La Banque des territoires peut être encline à prendre en compte une baisse de 20 % liés par exemple au changement des huisseries et ne demander qu’une réduction de 20 %. Sans que ce soit automatique, la Banque des territoires peut être ouverte à cette idée. Il faut laisser ce point à l’arbitrage de la Caisse des dépôts, si un gros travail a été fait dans les trois ou quatre dernières années, avec ou sans aide, mais en tout cas pas dans le cadre de ce dispositif, pour aller chercher les 20 % d’économies complémentaires.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – La Banque des territoires a longtemps été un partenaire des grandes collectivités, parce qu’elle s’intéressait d’abord, historiquement, aux projets d’intérêt régional ou départemental. Dès lors, les communes de petite taille ne se tournaient pas vers elle. Il faudra du temps pour que les habitudes changent.

La Banque des territoires ne fait pas de subventions. Elle prête. Or les communes ont aussi le souci de ne pas trop s’endetter, car elles savent que le taux d’endettement est un critère qui parle beaucoup aux électeurs. En cela, on ne peut pas leur reprocher de ne pas imiter l’État ! En caricaturant quelque peu, mais pas totalement, la loi demande aux collectivités de faire un effort, mais à régime constant ou presque. Et cet effort, ce sont les communes qui le produiront. Vous n’avez pas beaucoup parlé des régions et des départements, sans doute parce que les besoins ne sont pas les mêmes, notamment en matière d’ingénierie. Si vous saviez ce qu’ils pensent de la cellule bâti scolaire de l’éducation nationale...

Mme Dominique Faure. – Les régions sont très critiques à son encontre.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Elles sont aussi très proactives !

Pour ma part, je pense que l'effort que s'apprêtent à faire les collectivités mérite d'être accompagné et que vous gagneriez à plaider pour une aide dédiée, puisque la lutte contre le réchauffement climatique est une cause, sinon nationale, du moins européenne.

Mme Dominique Faure. – Je souhaite intervenir sur France Ruralités, programme de politique publique en faveur de nos villages ruraux que la Première ministre devrait annoncer en fin de semaine prochaine. France Ruralités déploiera à l'attention des maires ruraux cent chefs de projet dans les services de l'État, auprès des préfets. Ces emplois seront financés par l'État.

Quand un maire rural en aura besoin, il pourra bénéficier d'une période d'ingénierie comprise entre un jour et deux semaines, pour analyser son projet. Si le besoin va au-delà, un *package* CEREMA pourra être envisagé, ou le recours à un bureau d'études avec lequel on aura des marchés qui viendra travailler le projet, sous l'angle technique et sous l'angle de la prospective.

La première chose que fera ce chef de projet quand il sera recruté et qu'il arrivera dans les territoires au service des ruralités sera la production de l'inventaire de toutes les ingénieries qui existent, pour jouer avant tout un rôle d'activation des ingénieries. Un maire rural qui ne saura pas quelle ingénierie déployer pour une rénovation d'école pourra s'adresser à la Caisse des dépôts. Dans un département dans lequel se trouve une agence technique solide en ingénierie, il travaillera main dans la main avec elle.

Ces chefs de projet seront capables de faire de l'ingénierie prospective pour ceux qui veulent porter un projet de territoire, de l'ingénierie technique s'il n'y en a pas dans le département ou de l'ingénierie financière. Ils se positionneront en coordonnateurs et réaliseront eux-mêmes de l'ingénierie ou des prédiagnostics. Comme vous l'imaginez, obtenir pour nos seuls villages le financement de 100 chefs de projet ingénierie dans la période actuelle a été compliqué. J'espère qu'ils joueront vraiment ce rôle de diagnostic de l'ingénierie et d'accompagnement, personnellement, ou par des marchés publics, et cela gratuitement.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Auprès du préfet de chaque département ?

Mme Dominique Faure. – Absolument. En principe, on demande qu'il soit au service des communes rurales où le besoin en ingénierie est réel. Il nous fallait y répondre. Il posera son diagnostic. Si cela ne suffit pas, nous aviserons. Recrutons déjà ces cent chefs de projet.

Ensuite, la seconde ambition que porte France Ruralités est de mettre en place un Label France Ruralités qui permettra le financement de projets ayant reçu ce label.

Il s'agit plus précisément d'un co-label entre départements et région. Une dizaine de départements et trois régions sont déjà d'accord, à ce stade. Le Préfet réunira départements et région, et il faudrait qu'autour du Préfet, qu'au moment où l'on parlera du financement du projet du village, le représentant de la région annonce qu'il apporte 20 % et le département 20 % également. S'ils ne mettaient pas ces 20 %, ce ne serait pas un problème. La commune recevrait 60 %, en avançant avec ceux avec lesquels elle peut conventionner. Ensuite, la demande de subvention sera constituée d'un seul dossier de quatre pages, issu du travail d'ingénierie, qui permettront à la commune de disposer d'au moins 60 % de financement une fois reçu le label France Ruralités et quand le Préfet aura réuni une mini-conférence des

cofinanceurs. J'ai essayé de rester très simple sur le financement, mais il me faut une délibération de chaque département et de chaque région pour apporter ce cofinancement. Qui n'a pas entendu un maire faire état de sa fatigue de constituer sans cesse des dossiers ? Ici, les montants ne sont pas faramineux. Il s'agit en effet de villages. Nous nous engageons à hauteur de 40 %, en demandant aux départements et régions de mettre 20 % chacun. J'ai essayé de leur donner envie de simplifier la démarche.

Passons à la question de l'emprunt. Quelle est la durée moyenne en France de remboursement de l'emprunt dans les collectivités ? Je vous ai dit qu'il y avait 50 milliards d'euros de trésorerie et 30 milliards d'euros d'épargne nette. En France, la moyenne se situe à environ quatre ans et demi. Dès lors, Bercy demande pourquoi les collectivités ne s'endettent pas. Je sais bien que les maires n'aiment pas s'endetter, mais c'est nécessaire, surtout quand les taux d'intérêt ne sont pas très élevés. Un taux de 3 % reste peu cher. Quand la commune le peut, elle doit s'endetter. À l'heure actuelle, les finances des communes sont saines, peu endettées, avec de l'épargne. Quand 320 millions d'euros supplémentaires nous sont demandés, Bercy demande que les communes commencent, en s'endettant, par dépenser l'argent qu'elles ont mis de côté. Je précise que cette situation saine reste globale. Il y en a toujours qui sont davantage en difficulté. N'hésitez pas d'ailleurs à nous faire remonter ces cas, pour que nous travaillions avec eux à trouver des solutions.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Une durée de huit à dix ans commence à être un peu longue...

Mme Dominique Faure. – Les critères sont en train d'être définis. Une circulaire pourrait être bientôt signée sur les 10 millions d'euros dont nous disposons en provisions sur 2024 pour accompagner les communes. Je suis confrontée actuellement au cas de trois communes concernées par la dette « toxique », contractée lors de mandats antérieurs. Il faut s'efforcer de trouver des solutions.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Il me reste à vous remercier, madame la ministre, pour votre disponibilité et vos explications. Je remercie également mes collègues de la mission d'information, dont c'était la dernière audition.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 heures.

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Évelyne Perrot, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de MM. Sylvain Boucherand, président de la commission
environnement, Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, rapporteurs de l'avis
« Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en
France face aux changements climatiques ? » du Conseil économique, social et
environnemental**

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Le Conseil économique et social et environnemental (CESE) a adopté le 11 avril dernier un avis relatif à la gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques. Dans le cadre de notre mission d'information sur l'eau, nous recevons aujourd'hui les rapporteurs de cet avis préparé au sein de la commission environnement du CESE, MM. Le Quéau et Guihéneuf, ainsi que le président de la commission, M. Boucherand.

Nous vous remercions d'avoir accepté de nous présenter votre rapport, qui nourrira notre réflexion en vue de la rédaction du rapport de notre mission qui devrait être adopté fin juin ou début juillet. Un questionnaire vous a été adressé pour préciser nos interrogations, mais nous vous invitons à présenter vos travaux et vos vingt-trois préconisations. Nous sommes également très intéressés par votre regard sur les cinquante-trois mesures inscrites au Plan eau du Gouvernement, qui a été présenté le mois dernier et qui rejoint en partie vos propositions.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je remercie nos invités pour leur disponibilité. Nous avons tous conscience de vivre un moment particulier. Le CESE participe également à créer cette résonance politique sur le sujet de plus en plus important de l'eau. La sécheresse hivernale a déjà des impacts dans plusieurs départements.

Tout d'abord, je voudrais vous remercier aussi pour la qualité de vos travaux et vous dire l'intérêt et le souhait que nous avons au niveau du Parlement et au sein du Sénat de pouvoir échanger avec le CESE sur les orientations et les préconisations qu'il a émises à travers votre rapport. Sans attendre, je vous propose d'entrer dans le vif du sujet *via* les questions qui vous ont été transmises et vos propos liminaires. Je vous propose, après les présentations d'usage, d'entamer nos discussions sur l'initiative de ce sujet, sur la façon dont vous avez appréhendé ce sujet, et quelles sont les connaissances et les approches que vous avez pu aborder le long de vos travaux.

M. Sylvain Boucherand, président de la commission environnement du CESE. – Je me permets quelques mots de contexte sur la prise d'initiative du CESE qui, vous le savez, a la capacité de s'autosaisir et d'être saisi par le Gouvernement et le Parlement. Le Gouvernement l'a saisi, par exemple, sur des questions relatives à la consommation durable et

les nouvelles techniques génomiques. L'an dernier, le CESE a donc lancé différents travaux sur des sujets ayant trait aux politiques favorisant la sobriété, au sens large, au regard de l'ensemble des ressources et de nos modes de vie. Cet élément est important pour comprendre l'approche de cet avis sur la gestion de l'eau qui a suivi et qui s'inscrit désormais dans un contexte d'alerte, avant même l'émergence de la crise de l'eau à laquelle nous sommes confrontés depuis plusieurs mois.

Je rappelle qu'au sein de la commission de l'environnement siègent des représentants des entreprises, des syndicats, des agriculteurs, des associations environnementales, des associations familiales, etc. Dans la mesure du possible, la commission de l'environnement tente de créer un consensus autour de ses préconisations.

Afin de répondre plus précisément à vos questionnements et de vous présenter nos préconisations, je vous propose d'entendre Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, co-rapporteurs de cet avis.

M. Pascal Guihéneuf, co-rapporteur de l'avis du CESE. – Nous nous sommes intéressés à la question de la gestion durable de l'eau, il y a environ un an. 2022 est une année très problématique sur le plan de la sécheresse. Mais en 2022 nous avons aussi connu des épisodes de pluie et d'orages sévères. Ce n'est pas la première fois que le CESE s'interroge sur la gestion de l'eau, puisqu'il avait conduit des travaux remarquables sur les usages de l'eau en agriculture dès 2013 et émis une série de recommandations autour de cette ressource, ainsi qu'autour de l'agroécologie, de la préservation de l'environnement.

S'agissant du plan de l'avis de 2022, nous avons examiné les aspects scientifiques face aux changements climatiques afin de nous acculturer à ce domaine et évaluer les connaissances, les manques et les incertitudes face aux données disponibles. Nous avons notamment évoqué la régionalisation des données du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour améliorer notre savoir et mieux appréhender les conséquences de tels changements sur l'eau.

Nous avons également fait un point sur les ressources, les usages et les conflits d'usages en évitant de nous focaliser sur la seule agriculture, même si les conflits dans ce domaine sont nombreux. Nous nous sommes par exemple intéressés aux problématiques d'entreprises qui ont besoin d'eau ultra pure pour leurs activités et au tourisme. En revanche, nous avons peu investigué le domaine de la production d'énergie hydroélectrique, puisque le CESE avait déjà rendu un avis sur ce sujet.

Nous avons également travaillé sur les intrants agricoles et la pollution, sans parvenir cependant à dégager une convergence, même si au cours de la dernière année ce sujet a été beaucoup traité à travers l'actualité législative. En revanche, nous avons beaucoup travaillé sur la rénovation des réseaux d'eau et la réutilisation des eaux usées traitées (REUT). Par ailleurs, nous nous sommes également penchés sur l'organisation de la gouvernance de l'eau et les Assises de l'eau dont les débats se sont prolongés à travers le rapport de la Cour des comptes. Ces débats sont complexes et embarquent très souvent des considérations politiques et des actions de *lobbying*. Nous avons également organisé une table ronde à laquelle ont participé la FNSEA, la Coordination rurale, la Confédération paysanne et des représentants des conchyliculteurs. Les débats ont été sobres, mais nous avons le sentiment que tout n'a pas été dit. Les désaccords ont été plus marqués lors de la discussion des amendements de l'avis. Ce dernier a cependant été adopté avec une majorité confortable, et

seuls les représentants du secteur de l'agriculture intensive et ceux qui estimaient que l'avis n'allait pas assez loin se sont opposés au vote.

M. Serge Le Quéau, co-rapporteur de l'avis du CESE. – Je précise que le rapport pointe également la nécessité d'améliorer la recherche dans le domaine de l'eau, car il existe finalement peu de documentation disponible et celle-ci est très dispersée. Nous préconisons donc que les ressources documentaires soient mieux coordonnées. Le rapport relève aussi une certaine carence de l'État en matière de contrôle et une diminution des effectifs correspondants dans l'administration publique.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je me permets de rebondir sur vos propos. Nous partageons un certain nombre de problématiques que vous avez abordées et nous souhaitons les évoquer le plus directement possible. Vous évoquez la carence des services de l'État. Pouvez-vous préciser quels sont exactement les domaines concernés ? Vous indiquez également des difficultés en matière de connaissance et de recherche. Quelles sont ces difficultés en termes de lisibilité, de complémentarité, de moyens accordés à la recherche fondamentale ou la recherche appliquée ? De quelle façon la recherche peut-elle diffuser ses travaux après des filières professionnelles au travers de la R&D ? S'agissant de la connaissance des données et du niveau d'information, avez-vous rencontré des difficultés pour accéder à certaines d'entre elles ? Je précise que nous souhaitons que soit améliorée la connaissance de la ressource par bassin versant afin de maîtriser le mieux possible la quantité d'eau disponible et son utilisation dans le cadre d'une bonne gouvernance prenant en compte l'ensemble des usages.

M. Serge Le Quéau. – Au sujet de la recherche et du manque des moyens de l'État, il ressort de nos auditions, y compris de celles qui ont été menées avant l'auto-saisine - je pense notamment à celle du président de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse - que la recherche ne trouve que ce qu'elle cherche. Or, peu de recherches sont conduites dans le domaine des polluants de l'eau. L'année 2022 semble toutefois marquer un tournant, puisqu'un grand nombre de travaux ont été menés dans ce domaine. Ces derniers ont notamment révélé des pollutions sévères par des métabolites de pesticides tels le S-métalochlore et les PFAS. Dans ce contexte, il est nécessaire d'améliorer les contrôles et de laisser l'ANSES effectuer son travail. Il est également nécessaire d'investiguer davantage ce qui a été fait aujourd'hui dans ce domaine.

En ce sens, l'avis du CESE est d'abord un avis court, mais un avis d'alerte. Nous pensons qu'il existe un véritable problème de la qualité des eaux. D'ailleurs, la France ne respecte pas la directive européenne n° 98/83/CE. Je rappelle que nous avons déjà de sérieux problèmes en matière de pollutions chimiques des eaux, notamment avec les nitrates. La situation doit donc réellement être améliorée. Notre sentiment est que, jusqu'à présent, nous sommes dans un déni collectif. Bien entendu, il ne s'agit pas d'affoler les populations, mais nous ne pouvons pas non plus rester inactifs. Il faut agir pour améliorer la qualité de l'eau.

S'agissant des services de l'État, les Agences de l'eau ont perdu 30 % de leurs effectifs au cours des cinq dernières années. Les services de contrôle, et notamment des inspecteurs de l'eau, ne sont pas en mesure d'assurer leurs missions, ni en capacité de réaliser un travail sérieux.

M. Pascal Guihéneuf. – Concernant la quantité d'eau disponible et les simulations en lien avec les changements climatiques, les données sont encore relativement floues. La ligne rouge des +2° d'augmentation de la température au niveau mondial pourrait

être dépassée plus rapidement en France. Cette situation impacte fortement la biodiversité, des espèces animales disparaissent déjà et certaines espèces d'arbres ne sont plus acclimatées à leur sol d'origine. Certes, il y a beaucoup d'idées, mais il n'y a pas de réponses stratégiques alors que nous sommes déjà engagés dans une course contre la montre. Il n'est pas impossible que la France de 2050 enregistre une hausse des températures moyennes supérieures comprise entre 2,2 et 2,7° par rapport au début du XX^e siècle. Mais que fait-on avec cette information ? Je rappelle que Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de France, a annoncé une augmentation de la température de près de 4° en 2100. Cet avertissement va au-delà des prévisions du GIEC, sachant que l'Europe se réchauffe plus vite que le reste du monde. Vous le constatez, toutes ces données ne sont pas claires, mais elles dessinent une tendance réelle. À cet égard, l'année 2022 est exceptionnelle. Je rappelle que les prévisions du GIEC, issues de son rapport intermédiaire, avaient évalué une augmentation de la température de 1,7° en 2022, alors qu'elle a été en réalité de 2,9°. De fait, comment expliquer cet écart ? Sans doute la climatologie doit être mieux prise en compte dans les simulations et notamment les vents du Sud qui impactent fortement l'augmentation des températures. Nous devons mieux appréhender et prendre en compte ces éléments. Ainsi, les prévisions saisonnières jusqu'à juillet ne portent aujourd'hui que sur la zone méditerranéenne et aucune tendance des précipitations n'est mesurée. Ce manque de données nuit à toute démarche prospective.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous validez donc l'idée qu'il faut conforter un modèle qui soit le plus performant possible en termes de production de données, notamment à l'échelle des bassins versants ?

M. Sylvain Boucherand. – En effet. Nous avons été surpris du peu de connaissances des quantités d'eau disponibles et des prélèvements effectués. Il semble essentiel d'obtenir une meilleure visibilité, si possible en temps réel, afin de piloter la gestion de l'eau, notamment en période de crise de la ressource. Ce constat passe par une meilleure connaissance et une meilleure information liée à l'eau et nous préconisons que ces données soient publiques afin de faciliter leur accès à l'ensemble des acteurs.

M. Pascal Guihéneuf. – Pour illustrer les propos précédents, nous constatons qu'il est extrêmement compliqué aujourd'hui d'accéder à des données concernant les précipitations en France et celles disponibles ne prennent pas en compte les cinq dernières années alors que le climat a notablement évolué durant cette période. Il est donc nécessaire de raccourcir le temps du traitement des données afin que les informations soient en phase avec le présent.

M. Jean Bacci. – Plus que la quantité, c'est désormais la fréquence et l'intensité des précipitations qui doivent nous interroger. Soit il ne pleut pas ou pas assez pendant de longues périodes, soit les orages sont diluviens et les eaux ruissellent sans pénétrer dans les sols. Ce phénomène doit également nous interroger.

M. Alain Cadec. – Votre rapport dresse un tableau assez sombre de la qualité de l'eau, notamment au sujet des pollutions dues aux nitrates et autres pesticides. Vous proposez un certain nombre de mesures, comme la réduction des cheptels pour lutter contre les apports d'azote, notamment dans les zones vulnérables - certaines de vos propositions sont même radicales. Pensez-vous que, dans une démarche de reconquête de la qualité de l'eau qui est en cours depuis des années, la manière forte soit une bonne solution ou des mesures douces ne seraient-elles pas plus appropriées, telles que Écophyto ou la protection des captages prioritaires ?

M. Serge Le Quéau. – Vous faites sans doute référence à notre préconisation n° 14. Je pense qu'elle a été mal comprise et qu'il s'agit d'un mauvais procès qui nous est fait. Nous recommandons en effet une diminution du cheptel, mais uniquement dans les zones saturées, voire sursaturées. Il s'agit donc d'un redéploiement et non d'une réduction. Je rappelle, à l'instar des scientifiques que nous avons auditionnés, que conserver la qualité de l'eau passe obligatoirement par la conservation et la protection de la qualité des sols qui absorbent les pluies.

S'agissant de la diminution des cheptels en zones sursaturées, nous avons repris les recommandations de la Cour des comptes. J'ajoute que cette préconisation est plus importante encore lorsque l'implantation desdits cheptels déroge aux règles de droit. Des préfets autorisent des extensions d'élevages dans des territoires déjà saturés.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La question sous-jacente d'Alain Cadec porte sur l'acceptabilité et sur la façon de créer des conditions pour aller ensemble vers des objectifs les plus partagés possibles. L'un des sujets que nous évoquons de manière régulière au sein de notre mission d'information est d'imaginer comment nous pourrions créer les conditions d'un contrat d'objectifs et de performance qui permettrait d'engager l'ensemble des parties prenantes pour couvrir tous les besoins - si tant est que nous ayons la capacité effective de l'assurer à un moment donné. Pensez-vous que ces pistes sont intéressantes ?

M. Sylvain Boucherand. – Je souhaite préciser que le point de départ de notre travail est antérieur à la crise que nous avons connue l'été dernier. Notre avis se voulait donc prospectif afin de préparer l'avenir à cinq ou dix ans en maîtrisant la gestion de nos ressources en eau. L'actualité nous a rattrapé et les années difficiles sont déjà là. Plus nous attendons, plus il sera complexe d'embarquer tout le monde dans les changements d'usages. Or, nous ne pouvons plus nous contenter de « petites choses ». Très vite, les ménages, les agriculteurs, les industriels vont avoir besoin d'eau. Dès lors, il faut réfléchir dans le cadre d'une logique de partage. Or, plus la tension sera vive, plus il sera difficile de faire admettre le nécessaire partage d'une ressource qui diminue. Il est urgent désormais d'avancer très vite sur ce sujet.

M. Serge Le Quéau. – Le vrai sujet est celui de l'accompagnement des agriculteurs. Aucun d'eux n'a envie de consommer de l'eau non potable ou de mauvaise qualité. L'un des problèmes majeurs qui a été pointé de manière récurrente lors de nos auditions est que nous sommes tous victimes de l'utilisation des pesticides présents dans l'eau et dans l'air. Croire que le recours massif aux pesticides n'aurait aucune incidence sur la qualité de l'eau et de l'air est une vision de l'esprit. Les méthodes pour sortir de cette spirale sont connues. Il faut se tourner vers l'agroécologie et pour cela accompagner les agriculteurs dans cette transformation. Il faut surtout être en capacité de dire que les externalités négatives coûtent considérablement plus cher que l'aide directe à la transition écologique du secteur. Aujourd'hui, l'agriculture productiviste produit 30 % de plus que l'agriculture biologique. Or, si nous étions capables de quantifier précisément les externalités négatives (qualité de la nourriture, conséquences sur la santé publique, pollution, etc.), la comparaison serait évidemment sans commune mesure, car l'agrobiologie est nettement plus rentable dans ces domaines. Il semble nécessaire que le contrat soit posé clairement avec l'ensemble de la société et qu'elle comprenne que les agriculteurs doivent être financièrement aidés sur le chemin de cette transformation. Cette démarche appelle bien évidemment une cohérence des politiques publiques. L'eau et la qualité de la nourriture ont un coût et il faut l'assumer.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Sans être provocateur, ne pensez-vous pas, au regard du contexte inflationniste que nous traversons, que le coût guide le choix des

ménages ? Ainsi, les produits biologiques souffrent depuis plusieurs mois de la baisse du pouvoir d'achat. Que pouvons-nous envisager face à la réalité du marché ? Comment pouvons-nous accompagner les ménages pour soutenir la consommation ? S'agissant de l'agroécologie, chacun sait que ses rendements sont moins importants. Dès lors, comment s'y prendre pour adapter les modèles ?

M. Pascal Guihéneuf. – Avec moins d'eau, les rendements vont mécaniquement baisser. Il est donc impératif d'améliorer la qualité des sols pour retenir l'eau qui va se raréfier. Or l'agriculture intensive consomme énormément d'eau. Les terres agricoles doivent donc redevenir des terres arables et productives sans ajout d'intrants. Notre avis n'est pas opposé à l'accompagnement des agriculteurs même sur un temps long. Des études ont déjà été produites pour une transition agrobiologique d'ici à 2050. Il faut s'en inspirer et mettre en œuvre maintenant ce qu'elles préconisent. Les Assises de l'eau ont également produit des recommandations en ce sens.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous sommes tous favorables à accompagner des modèles de production adaptés aux nouvelles réalités que sont les enjeux climatiques et écologiques. Cependant, nous sommes parfois confrontés à des logiques de marché et aux réglementations européennes. Aider la filière agricole, c'est se confronter à une logique de concurrence au niveau européen. C'est donc un vrai sujet.

M. Pascal Guihéneuf. – J'entends vos arguments. Mais est-il raisonnable de cultiver du maïs, qui réclame énormément d'eau, en Charente ? Une fois encore, j'en appelle aux scientifiques qui doivent nous aider à déterminer les meilleures zones pour planter du maïs et évaluer le niveau de consommation d'eau de ce type de culture et confirmer que cette ressource est disponible dans la zone. Des expérimentations sont en cours, la Vendée travaille sur des bassins de substitution et l'agroécologie est désormais évoquée en France, mais à petits pas.

M. Serge Le Quéau. – L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) a produit récemment un rapport sur l'agriculture européenne sans pesticides en 2050. Ce rapport est d'une grande qualité scientifique et nous devons nous appuyer sur ce type de travaux.

Mme Kristina Pluchet. – J'ai noté que votre rapport évoquait peu la réutilisation de l'eau et qu'il ne propose aucune préconisation à ce sujet. Or, il existe un vrai potentiel à ce niveau et le gain pourrait se traduire en millions de mètres cubes. Par ailleurs, vos travaux évoquent beaucoup la pollution agricole, mais il aborde peu la question de l'enfouissement des déchets. Que préconisez-vous pour réduire ces formes de pollution qui sont tout aussi préjudiciables que les pollutions agricoles ?

M. Pascal Guihéneuf. – Nous n'avons certes pas traité tous les sujets. En revanche, nous avons abordé la REUT et les eaux non conventionnelles. La France maîtrise les techniques de retraitement, mais elles coûtent cher et sont plus onéreuses que l'eau potable. La question qui se pose est qui va payer ce retraitement et les kilomètres de réseaux pour transporter cette ressource de l'usine au consommateur ? La préconisation n° 17 livre quelques pistes de réutilisation, mais elles n'atteignent pas les recommandations du Président de la République, qui fixe un cap à 10 % de réutilisation, un pourcentage ambitieux. Cependant, c'est très certainement une solution. D'autres pays comme Israël ou l'Espagne recyclent leurs eaux dans des proportions bien plus importantes, car ils sont déjà privés de cette ressource. La France n'en est pas là et nous devons commencer par une démarche de

sobriété pour économiser notre ressource. Dans ce contexte, je vous rejoins, réutiliser l'eau pour l'agriculture est une bonne piste.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je crois que nous sommes tous d'accord sur ce point. Nous attendons la publication de textes pour que cette réutilisation soit applicable en milieu industriel. Nous souhaitons également aborder la notion de tarification différenciée dans le cadre de l'annonce du Plan eau. Avez-vous des remarques particulières à partager sur le sujet ? Par ailleurs, et c'est une question que nous posons actuellement au Sénat, comment intégrer les politiques de l'eau dans les documents d'urbanisme, notamment les SCoT et les PLUi ? Avez-vous un avis sur le sujet ?

M. Sylvain Boucherand. – La tarification sociale progressive de l'eau est l'une de nos préconisations. Nous nous réjouissons qu'elle ait été reprise dans le Plan eau et que le Gouvernement ait prévu de saisir le CESE pour en définir les modalités de mise en œuvre.

M. Pascal Guihéneuf. – Le bilan 2019 de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau, en application de la loi Brottes de 2013, est très intéressant. Certaines instances ne sont pas encore intéressées à la tarification sociale et différenciée. Nous avons néanmoins précisé dans notre rapport que la tarification régressive n'était pas souhaitable, que ce soit pour l'eau domestique ou pour tout autre type d'usage de l'eau. Cette mesure suscitera des réactions des industriels, car historiquement, plus on consomme de l'eau, moins elle est chère. Aujourd'hui, il faut inverser cette approche. Évidemment, si un industriel traite ses eaux usées ou qu'il a besoin d'eau ultra pure pour ses activités, cela doit se négocier au niveau local.

M. Serge Le Quéau. – Nous demandons également que la société civile et les organisations syndicales soient associées plus étroitement à la gestion de l'eau au sein des Agences de l'eau ou des comités de bassin.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je note que chaque fois que nous demandons comment pourrait s'organiser la gouvernance, toutes les parties prenantes répondent qu'elles n'ont pas suffisamment de place. Dans ce contexte, c'est peut-être le fonctionnement même des organisations qu'il faut interroger. Nombre de collectivités ou de syndicats disent qu'ils participent à « main levée », car ils n'ont ni le temps ni la possibilité de discuter. De fait, lorsque les sujets sont examinés en commission plénière, ils sont déjà tranchés. Malgré ce constat, nombre de parties prenantes indiquent que cette gouvernance fonctionne finalement plutôt bien, mais que le système est lourd et complexe, et qu'il est parfois difficile que chacun trouve sa place. Partagez-vous ce constat ?

M. Serge Le Quéau. – Il ne faut pas fermer la porte aux organisations qui veulent s'intéresser à l'eau. Pourtant, c'est ce qui se passe actuellement.

M. Pascal Guihéneuf. – S'agissant des documents d'urbanisme, c'est une évidence à notre niveau et cette « solidarité » entre urbains et ruraux doit se traduire de manière détaillée dans les plans d'aménagement. Par exemple, des PLU prévoient l'implantation de haies pour retenir l'eau dans les sols, mais qui s'en occupe réellement en campagne et en ville ? Nous voyons bien qu'il est difficile d'orchestrer cette mesure sur le terrain.

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Je note que la population est insuffisamment sensibilisée aux problèmes de l'eau à court terme, alors qu'elle est sanctionnée, notamment l'été, par des interdictions d'usage de toutes sortes.

M. Serge Le Quéau. – Vous avez raison. Notre avis vise la sobriété d'utilisation de la ressource et une prise de conscience générale. Dans certaines zones touristiques par exemple, la capacité d'accueil n'est pas en adéquation avec la disponibilité de l'eau. Cette vigilance doit également être portée lors de l'implantation de sites industriels. La gestion de l'eau doit être mise au sommet des agendas des politiques publiques.

Mme Marie-Claude Varailas. – Quel est votre avis sur les retenues collinaires et les grandes bassines, car il n'y aura pas d'agriculture sans arrosage ? Certes, le partage de l'eau appelle la sobriété, mais les cultures ne peuvent se passer d'eau.

M. Serge Le Quéau. – Nous regrettons les conflits de Sainte-Soline, mais il existe d'autres sites où les bassines ne posent pas de problème, car tous les acteurs ont réussi dans le dialogue à trouver un consensus dans le cadre par exemple des PTGE, dispositif que notre avis souhaite voir se développer. Pour parvenir à ce résultat, il est indispensable de discuter sur la base de l'analyse de la situation.

M. Pascal Guihéneuf. – Les bassines peuvent constituer une solution, mais une fois encore, il faut travailler sur les sites d'implantation et évaluer l'impact qu'elles peuvent avoir en aval.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La remontée d'information s'effectue au niveau des comités de bassins. Il est donc nécessaire de mieux maîtriser la connaissance des usages et des consommations. Ensuite, il faut partager les enjeux et organiser la distribution avec parfois des choix difficiles à opérer. Or, souvent, ces enjeux ne sont pas partagés. Globalement, nous avons tous le sentiment que l'eau est une ressource inépuisable pour tout le monde. Ce n'est pas le cas.

M. Pascal Guihéneuf. – De l'eau il y a en a, mais elle ne se renouvelle pas assez. Un travail de prévision et d'anticipation doit cependant être mené. En effet, d'ici à quinze ou vingt ans, la disponibilité de la ressource sera sans doute moindre.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ce qui nous intéresse dans le dialogue que nous établissons aujourd'hui, c'est de trouver des voies permettant de travailler sur l'acceptabilité d'un certain nombre de projets. Demain, il faudra limiter les rapports de force et les conflits. La nature même du CESE est intéressante à ce niveau dans les réflexions qu'il peut mener.

M. Sylvain Boucherand. – Je rappelle que le CESE a travaillé l'an dernier sur l'acceptabilité de l'installation d'infrastructures énergétiques dans les territoires. Beaucoup d'idées qui ont émergé peuvent être transposées à la problématique de la gestion de l'eau et plus largement à l'ensemble des questions liées aux ressources naturelles.

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Je vous remercie pour cet échange.

La réunion est close à 15 heures.

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

Jeudi 4 mai 2023

- Présidence de M. Hervé Gillé, rapporteur -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de MM. Hervé Paul, vice-président « référent eau », Franco Novelli, adjoint au chef du département cycle de l'eau et Mme Cyrielle Vandewalle, chargée de mission gestion et préservation des ressources en eau de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Merci pour votre participation à notre audition du jour. Le contexte actuel nous permet d'affirmer notre démarche et de souhaiter une politisation du sujet de l'eau au sens noble du terme. Évidemment, notre mission rencontre un ensemble de parties prenantes, car le sujet de la gestion durable de l'eau est relativement large. Il fait naturellement écho au Varenne de l'eau ainsi qu'au Plan eau annoncé récemment.

Vous pourriez commencer en présentant la FNCCR qui est une fédération importante, notamment en raison des relations qu'elle entretient avec les collectivités. Nous aborderons ensuite les premières questions du questionnaire qui vous a été transmis. Nous n'aurons certainement pas l'occasion de le traiter entièrement, mais vous pourrez nous transmettre des éléments écrits complémentaires.

M. Hervé Paul, vice-président « référent eau » de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). – Je suis maire de la ville de Saint-Martin-du-Var. Également vice-président de la métropole Nice-Côte d'Azur, j'y suis responsable de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie. Je siège dans toutes les instances du comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse (RMC). J'y suis vice-président du comité d'agrément aux côtés de Martial Saddier. Je siège au conseil d'administration de l'Agence depuis 2008. Je suis également vice-président de la FNCCR et référent du cycle de l'eau ; enfin, je suis vice-président du Comité national de l'eau que j'aurai le plaisir et l'honneur de présider cet après-midi en l'absence de Jean Launay.

Mme Cyrielle Vandewalle, chargée de mission « gestion et préservation des ressources en eau » de la FNCCR. – Depuis quelques années maintenant, je travaille à FNCCR sur la gestion et la préservation des ressources en eau : j'ai beaucoup travaillé sur la préservation de la ressource par rapport aux pollutions d'origine agricole ou non agricole ; ces derniers temps, j'approfondis également les aspects concernant la quantité et l'économie de l'eau, car la FNCCR anime le Club des bonnes pratiques d'économies d'eau et de tarification depuis trois ans.

M. Franco Novelli, adjoint au département Cycle de l'eau de la FNCCR. – En tant qu'adjoint au chef du département Cycle de l'eau de la FNCCR et ingénieur, je me charge particulièrement des questions techniques relatives à l'eau potable, à l'assainissement collectif et à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), en appui des collectivités adhérentes à la FNCCR et des associations partenaires.

M. Hervé Paul. – La FNCCR est une association de collectivités locales - exclusivement - qui exerce trois missions principales : accompagner les collectivités locales adhérentes en matière juridique et technique - la FNCCR est un centre de formations certifiées pour les agents et les techniciens - mettre les membres en réseau en tenant compte de leur grande diversité - syndicats de communes, importantes intercommunalités, syndicats interdépartementaux - et faciliter leurs échanges et encourager les partages d'expérience et d'expertise, et enfin représenter les adhérents auprès des pouvoirs publics.

Comme vous l'avez évoqué, la FNCCR se montre très active depuis les deux cycles des Assises de l'eau, le Varenne agricole de l'eau et le Plan eau. Elle s'implique également dans la réforme des redevances des Agences de l'eau, laquelle est inscrite à l'ordre du jour du prochain Comité national de l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cette réforme émane-t-elle d'une commande du Gouvernement ou des parties prenantes ?

M. Hervé Paul. – Ce sujet est évoqué depuis 2019. En effet, les produits des Agences de l'eau reposent aujourd'hui sur les redevances. Les collectivités bénéficient d'une contrepartie, les primes de performance épuratoire, qui les incitent à agir convenablement. Or, l'Europe - ainsi que certains comités de bassins - a remis en question ces redevances pour prime épuratoire, car elle considère qu'elles constituent une subvention de fonctionnement que les services d'eau et d'assainissement n'ont pas à recevoir. La disparition de ces primes épuratoires dans le douzième programme des Agences aurait pour effet mécanique d'augmenter les contributions des bénéficiaires. Il n'y aurait alors plus de dispositif incitatif aux bonnes pratiques. L'idée consisterait donc à introduire dans le nouveau dispositif un mécanisme incitatif, qui interviendrait à la fois sur les performances des services d'eau et d'assainissement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Certaines Agences de l'eau atténuent pourtant la participation des usagers en participant aux coûts de fonctionnement de certains services, par exemple à travers les redevances pour soutien d'étiage.

M. Hervé Paul. – La réforme ne concerne pas les aides (dépenses), mais les redevances (recettes) payées par les abonnés domestiques et assimilés.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Quand le calendrier proposé sera-t-il cristallisé ?

M. Hervé Paul. – L'objectif est que la réforme entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025, en même temps que le douzième programme des Agences de l'eau. Le CNE rendra un avis sur la réforme cet après-midi. Les conférences budgétaires préciseront ensuite certaines modalités, notamment les indicateurs de performance, pour que chaque comité de bassin puisse définir, en 2024, avec le conseil d'administration de l'agence, les taux de redevance qui seront appliqués dès 2025. Le processus de concertation touche donc à sa fin.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Telle qu'elle est définie dans les objectifs, la tarification différenciée est également susceptible d'impacter le fonctionnement du modèle économique des redevances ?

M. Hervé Paul. – Aujourd'hui, les redevances procurent environ 1,450 milliard d'euros de recettes annuelles aux Agences de l'eau. La réforme devrait proposer d'asseoir deux tiers de la redevance sur les volumes consommés du réseau d'eau potable et de répartir

le tiers restant sur des objectifs de performance des services d'eau (connaissance patrimoniale, niveau de rendement, plan d'action mis en œuvre pour réduire les fuites) et des systèmes d'assainissement (stations d'épuration, réseaux de collecte) et d'appliquer un coefficient - compris entre 0,3 et 1 sur la part eau ; entre 0,4 et 1 sur la part assainissement - en fonction de la performance du système.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ce système ne pénalise pas les bons élèves ?

M. Hervé Paul. – Non. Le mécanisme est incitatif, car le coefficient 1 est appliqué à la redevance lorsque le système n'est pas performant. Le montant obtenu sera répercuté sur la facture d'eau de l'abonné au titre des redevances. L'abonné sera donc pénalisé si son service n'est pas performant, mais les bons élèves paieront moins que les mauvais.

Mme Florence Blatrix Contat. – Le calcul des redevances sur les prélèvements professionnels a-t-il évolué ?

M. Hervé Paul. – Ce deuxième chantier, mené en parallèle, fera l'objet d'une présentation dans le cadre du Plan eau cet après-midi. Aujourd'hui, le ministère et le Gouvernement envisagent d'une part de mettre en place des montants plancher en dessous desquels les comités de bassin et les conseils d'administration ne pourront pas délibérer ; d'autre part, d'augmenter le plafond des redevances de prélèvement pour valoriser raisonnablement le coût de l'eau prélevée dans les milieux naturels.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cela étant, le nouveau système participera au refinancement des Agences de l'eau avec l'objectif de trouver 475 millions d'euros de plus.

M. Hervé Paul. – La réforme des redevances a été conçue à iso-fiscalité alors que la répartition des efforts nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le douzième programme reste inconnue, car les recettes sont nouvelles. Ces deux sujets se télescopent. Chaque comité de bassin devra donc débattre des parts qui seront supportées respectivement par les usagers domestiques et assimilés, le monde agricole, le monde industriel et le monde de la production d'énergie hydraulique.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L'objectif assigné par le président de la République devra pourtant être pris en considération.

M. Hervé Paul. – Certes. Aujourd'hui, la FNCCR estime que les usagers domestiques et assimilés contribuent à hauteur de 82 % aux recettes des Agences de l'eau tandis que la part de l'ensemble des produits des Agences de l'eau affectées dans le cadre du onzième programme au petit cycle de l'eau représente environ 34 %.

Aujourd'hui, les politiques environnementales, notamment la politique de l'Office français de la biodiversité (OFB) et les actions en faveur des milieux, subventionnées par les Agences de l'eau, sont principalement financées par les usagers domestiques et assimilés. Sur le bassin RMC, les recettes des Agences provenant des redevances agricoles restent légèrement inférieures aux aides dont bénéficient les agriculteurs. Comme pour les industriels, les montants concernés, relativement faibles, sont à peu près équilibrés. Dès lors, la FNCCR suggère de profiter de l'augmentation des plafonds de dépense des Agences de l'eau pour rééquilibrer les contributions des différents usagers de l'eau, notamment les producteurs

d'énergie hydraulique dont la participation reste marginale par rapport à leur chiffre d'affaires.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous introduisez donc discrètement des redevances complémentaires dans le cahier des charges de la mise en concurrence des barrages hydroélectriques ?

M. Hervé Paul. – Je ne souhaite pas entrer dans ce débat pointu.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous approfondirons ce sujet qui est majeur aujourd'hui. Lorsque les politiques européennes sont évoquées, l'approche concurrentielle est régulièrement avancée. Or, il apparaît intéressant de comparer les pratiques et le fonctionnement des autres pays européens. Disposez-vous d'une expertise en la matière ?

M. Franco Novelli. – Nous avons des rapports avec des associations qui œuvrent au niveau européen, mais nous ne connaissons pas précisément le système de chaque pays. Nous savons que le principe « pollueur-payeur » envisagé dans le cadre de la révision de la directive européenne relative aux eaux résiduaires urbaines repose sur une entité indépendante, laquelle est chargée de collecter les produits des redevances liées à la pollution - des industriels notamment. Ce système (collecte des redevances, modernisation des réseaux) n'existe pas dans d'autres pays. Dans ce cadre, nous soutenons l'importance de protéger le modèle français, notamment pour éviter qu'une entité parallèle ne gère ces questions.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cette position suppose que le système français est l'un des plus vertueux.

Aujourd'hui, nous devons tracer des voies pour limiter les conflits d'usage. Celle des PTGE reste pertinente à condition qu'elle repose sur une méthodologie fine et respectée. Nous souhaiterions connaître votre analyse sur ce sujet.

Concernant la gouvernance, avez-vous quelques propositions à formuler ?

Enfin, quel est votre niveau d'analyse par rapport aux efforts de sobriété réalisés dans le cadre de la consommation domestique ? Comment abordez-vous la tarification différenciée ? Comment améliorer les politiques de sobriété ?

M. Hervé Paul. – Concernant l'organisation de la gouvernance, la FNCCR estime qu'imposer des SAGEs en tout lieu ne permet pas nécessairement d'agir rapidement au plus près des territoires, car les SAGEs aboutissent en moyenne en dix ans.

Aujourd'hui, la sécheresse n'est pas un épiphénomène. Or, les PTGE sont élaborés à partir des volumes prélevables moyens des dix dernières années alors qu'il conviendrait de les anticiper à partir de l'eau qui sera disponible au cours des dix prochaines années. Ce biais conduit les participants à déceler une forme de droit de prélèvement qui paraît décalé par rapport aux volumes d'eau disponibles aujourd'hui.

Dans les territoires qui ont subi des manques d'eau importants l'année dernière, il est encore possible d'organiser localement, avec les comités de bassins et les préfetures, des Assises de l'eau pour encourager les acteurs à discuter, à agir concrètement, à proposer des solutions simples reposant sur la réalité et à construire des objectifs cohérents avec la quantité d'eau qui sera disponible dans le futur.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Dès lors, comment affirmer la notion de préconisations ? Il faudrait un document qui permette de fixer, voire d'imposer, de grandes orientations.

M. Hervé Paul. – Il paraît effectivement raisonnable d'envisager, comme pour les PAPIs, un SAGE d'intention comportant quelques grandes orientations et des actions immédiates ou de très court terme avant d'élaborer un document plus construit contenant des perspectives de long terme et des dispositions transversales.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Néanmoins, la mise en place de politiques repose sur la définition d'axes d'orientation. Nous travaillons également pour inscrire la gestion de l'eau dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLUi).

M. Hervé Paul. – Il est vrai que les politiques de l'eau méritent d'être mieux prises en compte. La FNCCR estime toutefois plus raisonnable de convaincre les gens d'agir plutôt que de les forcer, les sanctionner ou les stigmatiser.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Votre position repose donc sur la bonne volonté.

M. Hervé Paul. – Il s'agit d'inciter, sous l'égide des comités de bassin et des préfets, la bonne volonté et les actions de court terme avant de réfléchir ensemble à des politiques plus transversales.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Approuvez-vous la conditionnalité dans ce contexte ?

M. Hervé Paul. – Oui, je l'approuve. Dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, il me semble également raisonnable que les entreprises industrielles ou les exploitations agricoles génératrices d'une consommation d'eau importante soient désormais implantées à proximité de l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous soulignez l'intérêt d'une planification partagée : au niveau d'un SCoT, la gestion de la ressource repose sur la connaissance du nombre de mètres cubes disponibles sur un territoire pour accueillir des activités et des populations dans les meilleures conditions. La planification territoriale concerne donc les activités économiques, mais également l'attractivité des territoires. Quelle stratégie adopter vis-à-vis des territoires qui gagnent beaucoup de populations alors que leur ressource en eau est déficitaire ?

M. Hervé Paul. – Certains territoires comme Montpellier, Rennes ou Bordeaux, connaissent une forte progression démographique en raison de la mise en œuvre de politiques visant à accroître leur attractivité. Or, une baisse des consommations de 1 % restera insuffisante pour couvrir les besoins d'une population qui augmente de 20 % en 10 ans. De l'eau devra donc être acheminée vers ces territoires. La FNCCR estime fondamental d'arrêter, d'ici dix ans, l'usage des produits chimiques sur les aires d'alimentation des champs de captage, dont la surface totale représente 3 % de la surface agricole utile.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Sur ce sujet, la filière agricole demande des compensations.

M. Hervé Paul. – La FNCCR considère que les compensations reposent d'abord sur le modèle agricole choisi. En effet, il ne paraît pas raisonnable qu'un agriculteur qui

exploite une aire d'alimentation de captage suive le même modèle économique qu'un agriculteur contraint de réaliser une production intensive. Un tel système ne fonctionne pas, car le kilogramme de blé est alors payé *via* la facture d'eau. Il existe d'autres modèles, moins extensifs, qui permettent à l'agriculteur de vivre du produit de ses revenus et qui pourraient être développés, en dix ans, sur 3 % de la surface agricole utile.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L'installation de ces nouveaux modèles requiert toutefois qu'une politique d'accompagnement soit mise en œuvre.

M. Hervé Paul. – Aujourd'hui, les Agences de l'eau payent des prestations pour services environnementaux (PSE). J'ai la faiblesse de croire que ces services restent parfois supposés ou attendus. Or, j'aimerais que le paiement concerne les services rendus effectivement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La qualité de l'évaluation des compensations et des services rendus représente un vrai sujet dans notre pays.

Mme Sylvie Robert. – Vous évoquez des sujets très importants : accompagnement, ingénierie, coordination, incitation. Je partage entièrement les objectifs que vous citez, mais les paroles doivent être suivies d'effets.

Mme Florence Blatrix Contat. – Nos collectivités et nos syndicats des eaux ont été confrontés aux problématiques liées au S-métalochlore. Elles vous ont beaucoup interpellés à ce sujet. Aujourd'hui, quel bilan tirez-vous des politiques relatives aux captages prioritaires ? Sur les 35 000 captages, à combien évaluez-vous ceux qui seront concernés par des problématiques de pollution dans les trois prochaines années ? Enfin, quelles actions envisagez-vous ?

M. Hervé Paul. – Dans le cadre des Assises de l'eau, la FNCCR a proposé une mesure novatrice, laquelle consiste à accorder un droit de préemption prioritaire permettant aux services d'eau d'acquérir les aires d'alimentation des champs de captage. Eau de Paris travaille ainsi avec des agriculteurs qui exploitent des périmètres d'alimentation de champs de captage mobilisés pour alimenter la capitale en eau potable. Ce dispositif, utilisé depuis plusieurs années, a apporté des résultats très intéressants. Premièrement, il s'agit de permettre aux services d'eau d'acquérir ces terrains et de conditionner le bail au respect d'un cahier des charges. Ensuite, la transition doit être accompagnée : la FNCCR estime que les sommes prévues par le Plan eau (100 millions d'euros) pour accompagner les agriculteurs restent insuffisantes. Pour changer de paradigme, la France doit envisager de réorienter des crédits de la PAC vers l'accompagnement au changement de pratiques agricoles plutôt que de compter uniquement sur les économies que pourront réaliser les usagers particuliers.

M. Franco Novelli. – Vous avez évoqué la pollution au S-métolachlore et à ses métabolites. Aujourd'hui, de nouvelles pollutions apparaissent, résultant de l'utilisation d'herbicides et de fongicides en agriculture conventionnelle (chlorothalonil et ses métabolites). Les captages dits prioritaires qui ont fait l'objet des programmes et des plans d'action ont globalement conduit à une amélioration sur les molécules suivies historiquement, mais le fait de tenir compte des nouvelles molécules n'apporte pas de changement significatif. Elles concernent en effet plus de la moitié des ressources en eau et plus d'un tiers de l'eau potable.

À moins de dépenser des milliards d'euros pour mettre en place des traitements efficaces, nous ne sommes plus en mesure de respecter nos propres règles en matière de production d'eau potable. Dès lors, il paraît plus utile d'utiliser ces moyens à la transition des exploitations agricoles plutôt que de payer des traitements qui ne pourront pas être généralisés. En effet, seules les agglomérations importantes ont les moyens et la technicité nécessaires. De plus, il n'est pas possible de rejeter les eaux polluées issues de ces traitements dans les campagnes. Enfin, ils requièrent la mise en œuvre de techniques et de technologies très consommatrices d'énergies et de ressources qui proviennent d'ailleurs. Or, dans une optique de gestion durable, il ne paraît pas raisonnable de se rendre dépendant pour produire de l'eau potable. Pour protéger la santé de la population vis-à-vis de certaines pollutions, il importe alors d'engager une transition et de cesser de faire croire aux agriculteurs qu'ils peuvent continuer leurs pratiques.

M. Daniel Breuiller. – Actuellement, un débat public concerne l'osmose inverse, dont le coût pour le SEDIF, estimé à deux milliards d'euros, reste absorbable par les Franciliens. Pourtant, cette technique ne peut pas être généralisée. Elle soulève également une question d'ordre conceptuel, car elle suppose que des milliards d'euros soient investis dans le traitement plutôt que dans la prévention. Enfin, vous avez précisé qu'elle nécessite d'importer des ressources.

M. Franco Novelli. – Concrètement, le charbon actif, qui est utilisé lorsque l'osmose inversée basse pression ne l'est pas, est importé. De plus, il doit être régénéré à des fréquences quatre à cinq fois plus élevées que les fréquences anciennes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les usagers se dotent progressivement de dispositifs de traitement individuels.

Mme Cyrielle Vandewalle. – Depuis plusieurs années maintenant, les territoires disposent d'une expertise pour accompagner les agriculteurs dans la transition agroécologique. Nos propositions visent à accompagner les agriculteurs des aires d'alimentation de captage pour atteindre un objectif à dix ans et construire avec eux les étapes de leur transition agroécologique. Néanmoins, l'impulsion du Gouvernement reste essentielle.

Les concertations actuelles cherchent à définir les étapes qui conduiront progressivement certaines aires d'alimentation de captage à ne plus utiliser de pesticides de synthèse d'ici dix à quinze ans. Dans ce contexte de transition agroécologique, il paraît notamment envisageable d'installer des aires d'alimentation de captage dans des territoires expérimentaux.

Concernant les PSE mis en œuvre par Eau de Paris, cette mesure a été notifiée à la Commission européenne, car les nombreuses réglementations relatives aux aides agricoles contraignent l'action des collectivités pour accompagner les agriculteurs dans leur transition et les processus de notification d'aides agricoles restent très complexes. Le dispositif d'Eau de Paris semble fonctionner et donner des résultats intéressants.

Enfin, les collectivités qui ont mis en place des plans d'action depuis plus de dix ans comme Eau de Paris ou Eau du bassin Rennais, ont obtenu des résultats grâce à des politiques très innovantes pour protéger les aires d'alimentation de captage.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les SCoT ont le mérite de participer d'une négociation commune entre les collectivités concernées. Dès lors, l'identification de tous les

périmètres de captages permet de définir des zonages sur lesquels la reconversion peut être introduite.

Mme Cyrielle Vandewalle. – La mise en cohérence de toutes les politiques publiques (développement rural, alimentation, eau, aménagement du territoire) serait effectivement intéressante.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Certains PAT commencent d'ailleurs à s'y intéresser.

Je voudrais aborder le sentiment de sous-investissement des collectivités, lequel concerne notamment l'entretien des réseaux et les réseaux fuyants. Certains évoquent la nécessité d'un « Plan Marshall ». Quelle est votre vision sur ce sujet ? Avez-vous un avis sur la question délicate de la gestion différenciée ? Estimez-vous notamment préférable de promouvoir des systèmes qui reposent sur une assiette suffisamment large pour pouvoir accompagner les programmes ?

M. Hervé Paul. – La FNCCR représente plus de 600 collectivités et 90 % de la population desservie en eau en France. Son assise est donc représentative et sa position, très claire : un service d'eau qui n'a pas atteint une taille critique ne peut pas mener à bien une politique ambitieuse de l'eau : protection de la qualité, continuité du service, politique d'investissement ...

Au demeurant, il est surprenant de constater qu'aujourd'hui, les dérogations qui existaient avant la loi NOTRe continuent à s'appliquer : elles permettent aux communes de moins de 1000 habitants de ne pas appliquer la Loi relative à l'eau impliquant une budgétisation séparée, et de proposer des tarifs défiant toute concurrence, l'impôt payant le cantonnier, le véhicule et les tuyaux.

L'application de la loi NOTRe impose une taille de service supérieure à celle de l'intercommunalité. La FNCCR estime que chaque système peut choisir son mode d'organisation : la gestion par les intercommunalités fonctionne bien, comme par des syndicats intercommunaux et interdépartementaux. En revanche, la FNCCR considère qu'il n'est pas possible de rester isolé et de se plaindre de l'insuffisance des aides.

Chaque habitant du territoire français a le droit d'avoir de l'eau potable. Or, aujourd'hui, dans les services modestes, lorsqu'un contrôle est organisé, ce qui est rare, l'agent du laboratoire chargé de réaliser le prélèvement est souvent prévenu et accompagné d'un représentant du service d'eau. L'application d'une telle procédure au sein d'un service important conduirait à un taux de conformité de 105 % !

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Quelles solutions envisagez-vous pour les réseaux fuyards ?

M. Hervé Paul. – Il importe de distinguer le volume financier investi dans les renouvellements de canalisations et l'efficacité de l'argent engagé : une question d'efficacité se pose, car il est possible de dépenser 2 % de son budget pour renouveler les canalisations sans améliorer les performances du réseau.

La question essentielle ne concerne pas le volume d'argent engagé ou le linéaire de canalisation remplacé, mais les outils disponibles pour optimiser le rendement de réseau. Il importe donc de connaître le réseau grâce à la gestion patrimoniale ; d'utiliser l'intelligence

artificielle pour connaître les secteurs les plus fuyards ; enfin, de travailler sur la pression d'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Dès lors, il convient d'affirmer les conditionnalités dans la connaissance fine du patrimoine. Cela suppose que les syndicats soient en mesure d'avoir une vision la plus exacte possible sur laquelle ils devraient adosser un programme pluriannuel d'investissements inscrit dans un modèle économique nécessairement calculé.

M. Hervé Paul. – Ce critère a effectivement été retenu pour calculer la redevance de performance des services d'eau et d'assainissement évoqué en introduction.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous ne pouvons que souscrire à cette démarche qui rejoint celle que nous essayons d'approfondir au sujet de l'intérêt des contrats d'objectifs et de performance à tous les niveaux.

M. Hervé Paul. – Parmi les 53 mesures que propose le Plan Eau, la tarification progressive représente une possibilité offerte aux services.

La FNCCR estime que chaque service d'eau doit mettre en œuvre une tarification adaptée en fonction de la réalité de son territoire. Cette démarche repose sur la connaissance très fine, voire exhaustive, de la segmentation de ses consommateurs et sur l'évaluation des impacts des actions envisagées - certaines grandes idées produisent des effets secondaires catastrophiques et contre-productifs sur le terrain.

Depuis 2015, la tarification progressive a été mise en œuvre à Nice. Elle distingue trois tranches : jusqu'à 60 mètres cubes ; de 60 à 120 mètres cubes ; au-delà de 120 mètres cubes - la tarification antérieure reposait sur une iso-facture à 350 mètres cubes. Toutefois, ce système ne conviendrait pas nécessairement à Cannes, Paris ou Montpellier.

La FNCCR estime important d'installer une tarification différenciée ou saisonnière, notamment lorsque les communes abritent des résidences secondaires, car la consommation marginale définit les besoins du service. En effet, le service est dimensionné sur le besoin de pointe et non sur le besoin moyen. Les capacités de production, les réservoirs, la capacité de stockage et les diamètres des canalisations sont ainsi renforcés pour quelques centaines de résidents qui passent quinze jours par an dans la commune. Or, ces usagers contribuent modestement aux charges du service, car leurs consommations restent très faibles.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ils payent pourtant un abonnement annuel.

M. Hervé Paul. – L'abonnement ne permet pas de dimensionner le service, car il ne peut pas représenter plus du tiers de la consommation. Dès lors, les contributions aux charges du service restent modestes par rapport aux investissements et au coût d'exploitation générés en période de pointe. Or, les périodes de pointe sont aussi celles de l'étiage. Le système d'alimentation en eau est donc revu pour des consommations limitées dans le temps. Les stations de ski connaissent la même problématique.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le Gouvernement souhaite faire travailler le CESE sur la tarification. Comment envisagez-vous d'intervenir sur la différenciation tout en prévoyant une montée en conscience collective sur le sujet ? En tant qu'organisme de formation et d'accompagnement, comment prévoyez-vous de capitaliser les travaux collectifs ?

M. Hervé Paul. – En tant qu’animateur du Comité Consultatif sur le Prix et la Qualité du Service Public de l’Eau et de l’Assainissement (CCPQSPEA) qui émane du CNE, je vous assure que ce sujet fait l’objet de débats à chaque réunion. De nombreuses expérimentations ont été réalisées sur la tarification sociale. Sur le territoire du Dunkerquois, le service d’eau rencontre des difficultés pour accéder aux données de la CAF lui permettant de mettre en œuvre une politique sociale. Les politiques tarifaires doivent poursuivre un double objectif : permettre à chacun d’accéder à l’eau et de payer sa facture d’eau, d’une part ; permettre au service de recevoir un niveau de recettes suffisant pour faire face aux enjeux d’accélération de l’adaptation aux changements climatiques, de raréfaction de la ressource, d’augmentation des traitements et d’incitation aux économies d’eau, d’autre part. Or, les recettes que perçoit le service d’eau sont proportionnelles aux volumes consommés. Le sujet est donc complexe, car il aborde plusieurs problématiques : l’accès de tous à l’eau, l’équilibre du système et son financement ; le financement des Agences de l’eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Que pensez-vous de la méthode qu’envisage le Gouvernement ?

M. Hervé Paul. – J’observe qu’il a oublié de solliciter le CCPQSPEA, qui regroupe pourtant les services d’eau, les associations de consommateurs, les agriculteurs et les industriels.

M. Daniel Breuiller. – Estimez-vous déraisonnable le maintien de tarifications dégressives ?

M. Hervé Paul. – Les tarifications dégressives méritent d’être interdites instantanément, car elles encouragent la surconsommation.

Mme Cyrielle Vandewalle. – Les tarifications incitatives et sociales ont fait l’objet de nombreuses expérimentations, mais leurs effets ont été peu étudiés.

M. Hervé Paul. – Aujourd’hui, l’efficacité de la politique tarifaire sur la diminution de la consommation d’eau n’a pas été démontrée.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il existe probablement un effet de seuil, car ce levier est efficace sur la consommation d’énergie.

Mme Cyrielle Vandewalle. – Sans sensibilisation, l’impact de la tarification sur les consommations reste effectivement limité.

M. Hervé Paul. – Le prix de l’eau n’est certainement pas évalué à sa juste valeur. Il n’est pas possible de mener à bien les politiques ambitieuses précédemment décrites alors que certaines collectivités continuent de se vanter d’avoir l’eau « la moins chère » de France.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les deux paramètres que sont le coût et l’accès à la ressource peuvent être corrélés.

Mme Cyrielle Vandewalle. – L’accès à l’eau est effectivement un objectif de la directive eau potable.

M. Hervé Paul. – L’industriel dont la consommation estivale sera limitée réfléchira certainement à des *process* qui optimiseront sa consommation d’eau.

Pour conclure, je vous remercie de nous avoir reçus et écoutés attentivement. Nos échanges ont montré que la politique de l'eau est une politique globale qui demande une vision d'ensemble et de long terme - les Romains construisaient des aqueducs avant de construire des villes. Les documents de partage de la ressource doivent s'appuyer sur les volumes qui seront disponibles lorsque l'eau sera utilisée. Par ailleurs, la quantité d'eau disponible est indissociable de sa qualité. La raréfaction de la ressource entraîne une dégradation de sa qualité, et réciproquement. Enfin, le modèle agricole doit être interrogé. Sur les aires d'alimentation des champs de captage, il est essentiel de s'engager dès à présent à supprimer d'ici dix ans la totalité des intrants chimiques qui dégradent la qualité des masses d'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je vous remercie pour ces échanges.

La réunion est close à 12 h 10

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

- Présidence de M. Hervé Gillé, rapporteur -

La réunion est ouverte à 12 h 15.

Audition de Mme Aurélie Colas, déléguée générale, et MM. Christophe Tanguy et Vincent Darras, membres du bureau de la Fédération professionnelle des entreprises de l'Eau (FP2E)

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je rappelle que cette mission d'information a été proposée par le Groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain, dont je suis membre en tant que rapporteur. J'excuse notre président, Rémi Pointereau, membre du groupe Les Républicains, qui ne peut pas être présent aujourd'hui. Les missions d'informations sont transpartisanes dans leur composition, car le Sénat recherche toujours les démarches les plus consensuelles possibles. Nous devrions rendre nos travaux fin juin. Soyez assurés que nous prendrons en considération les éléments que vous nous transmettez si le cadre des échanges ne nous permet pas de les aborder. Je vous propose de commencer par présenter la FP2E. Ensuite, nous irons directement à l'essentiel du questionnaire que nous vous avons envoyé.

Mme Aurélie Colas, déléguée générale de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E). – Je suis déléguée de la FP2E depuis deux mois.

M. Christophe Tanguy, membre du bureau de la FP2E. – Membre du bureau de la FP2E, je suis également le directeur général adjoint du groupe Saur au sein duquel je suis chargé des projets et des initiatives stratégiques.

M. Vincent Darras, membre du bureau de la FP2E. – Membre du bureau de la FP2E, je suis directeur Exploitation France de la Société des Eaux de Fin d'Oise (SEFO, groupe Aqualia).

Mme Aurélie Colas. – La FP2E regroupe les entreprises qui assurent les services publics d'eau et d'assainissement en France, après mise en concurrence. Les entreprises de l'eau alimentent 60 % de la population française en eau potable et fournissent les services

d'assainissement d'un français sur deux. Les adhérents de la FP2E emploient 28 000 personnes en France, réparties sur l'ensemble du territoire. Elles mènent notamment des projets de recherche-développement afin de répondre aux besoins spécifiques des collectivités. La FP2E a pour finalité d'œuvrer à la préservation des ressources, à la qualité de l'eau et à l'avenir de la biodiversité. Elle soutient la performance des services publics d'eau et d'assainissement. Bien sûr, elle interagit avec l'ensemble de ses parties prenantes.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à un contexte d'urgence hydrique sans précédent. Nous remercions le Sénat d'auditionner la FP2A. Nous souhaitons ainsi faire part de notre vision de la gestion durable de l'eau, car cette ressource impacte à la fois la santé humaine, la biodiversité et l'activité économique, aujourd'hui et pour les générations futures dans un contexte de dérèglement climatique.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – En tenant compte des récentes annonces gouvernementales - notamment le Plan Eau, quelles interrogations et inquiétudes éventuelles souhaitez-vous nous communiquer ? Les précédentes auditions ont mis en évidence le sujet majeur de la pollution diffuse et la montée en puissance de difficultés concernant la potabilisation de l'eau. La réutilisation des eaux usées semble également représenter une voie intéressante, mais elle reste difficile à appréhender. Avez-vous des éléments à partager sur ce sujet ? Enfin, en matière de sobriété de la consommation de l'eau, toutes les parties prenantes sont directement interpellées aujourd'hui. Nous aimerions avoir un retour de votre part.

Mme Aurélie Colas. – L'ensemble des experts que vous avez rencontrés partagent certainement le constat suivant : l'état de la ressource est aujourd'hui extrêmement préoccupant. Vous connaissez sûrement les conclusions du comité d'anticipation et de suivi hydrologique (CASH) qui a eu lieu la semaine dernière : le panorama de l'été prochain est inquiétant, car les nappes ne se sont pas rechargées pendant la période hivernale. Malgré les épisodes pluvieux enregistrés aux mois de mars et d'avril, de fortes tensions persistent sur un arc qui va du Pays basque à la frontière italienne.

Ce phénomène, structurel et pérenne, est lié au réchauffement climatique et impacte directement l'ensemble du cycle de l'eau : étiages, niveaux des nappes phréatiques, mutation des sols et des sous-sols. À l'horizon 2050, les experts du GIEC annoncent de 10 à 25 % de baisse des niveaux de recharge des nappes phréatiques et de 20 à 40 % de réduction du débit moyen des fleuves.

Pour couvrir l'ensemble des questions que votre mission aborde, il importe de souligner le changement qui s'est opéré à la faveur de l'été 2022 en matière de prise de conscience par nos concitoyens et par conséquent, sur le degré d'acceptabilité de mesures éventuelles qui pourraient concourir à la sobriété et des solutions techniques et innovantes pour lesquelles il faudrait investir. Désormais, les chiffres du Centre d'information sur l'eau montrent que sept Français sur dix considèrent qu'ils manqueront d'eau dans leur région - ils étaient 25 %, il y a à peine vingt ans. Les Français ont donc conscience de la nécessité d'apporter des solutions à cet enjeu majeur.

Face à ce constat, le Plan eau a été annoncé après plusieurs reports. Nous avons largement participé aux travaux préparatoires : groupes de travail, Assises de l'eau, Varenne agricole et de l'eau. Finalement, plusieurs solutions partagées avaient été identifiées pour répondre aux constats réalisés, mais la mise en œuvre a tardé. Aujourd'hui, nous nous réjouissons que ce sujet, qui intéresse au plus haut sommet de l'État, soit mis à l'agenda politique, et nous attendons du Plan Eau qu'il soit mis en œuvre complètement et rapidement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il ne comporte pourtant aucune mesure par rapport à l’urgence de l’exercice.

Mme Aurélie Colas. – Effectivement, il n’apporte pas de réponse immédiate à la probable sécheresse de l’été 2023, car il s’agit d’un plan pluriannuel. Les objectifs de sobriété et de gestion de crise permettront probablement d’accompagner la séquence estivale pour éviter qu’elle ne soit trop tendue. Nos entreprises sont mobilisées. Nous avons identifié plusieurs points de vigilance.

Comme vous le savez certainement, la filière française de l’eau a évalué à trois milliards d’euros supplémentaires par an pendant cinq ans - soit quinze milliards d’euros sur cinq ans - le volume budgétaire d’investissements nécessaires pour adapter les services publics de l’eau et de l’assainissement au changement climatique : renouvellement des réseaux, mise aux normes des stations d’épuration, mise en place d’interconnexions, lutte contre les micropolluants, etc. Les financements proviennent de l’État et des collectivités territoriales.

Nous saluons le fait que le Plan eau alloue 20 % de ressources supplémentaires aux Agences de l’eau. Néanmoins, nous nous interrogeons sur le coefficient multiplicateur annoncé par le président de la République. Les 475 millions d’euros supplémentaires sont supposés générer 6 milliards d’euros d’investissements. Or, hier, lors de son audition devant la Commission du développement durable de l’Assemblée nationale, le ministre de la Transition écologique a expliqué l’existence d’un rapport d’un à dix pour générer cet effet levier. Notre expérience des investissements déployés nous invite donc à appréhender cette capacité d’investissement avec circonspection.

Par ailleurs, nous restons dans l’attente d’une intensification des subventions vers les services publics de l’eau et de l’assainissement pour soutenir les innovations qui seraient utiles à la sobriété ou au recyclage : réutilisation des eaux usées traitées, digitalisation des services).

Plus généralement, nous estimons que les sommes annoncées dans le Plan Eau ne suffiront pas à résoudre le problème du financement de l’eau.

En revanche, nous saluons la volonté présidentielle de déployer le recours à la réutilisation des eaux usées traitées. Cette proposition figure dans notre manifeste 2022-2027, accompagnée de plusieurs demandes comme la simplification des démarches administratives pour les porteurs de projets, la mise en place d’un guichet unique, l’allongement de la durée des expérimentations et la création d’un observatoire des eaux non conventionnelles.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L’Espagne et l’Italie ont avancé sur ces sujets. Existe-t-il un retour d’expérience européen ?

M. Christophe Tanguy. – Effectivement, mais le retour d’expérience est rare et nous communiquons peu sur les actions déjà engagées en France alors que des initiatives existent depuis plus de quinze ans et donnent largement satisfaction. Aujourd’hui la réutilisation semble approuvée par tous, mais elle ne résoudra pas l’ensemble des problématiques. En effet, la sobriété repose sur une vision globale et territoriale. Elle s’appuie sur un ensemble de solutions : la performance des réseaux et des usines, la réutilisation, la sobriété des agriculteurs, des usagers et des industries de la mer.

Dès lors, la notion de territorialité apparaît fondamentale dans les projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE). Il convient alors d'associer à la réutilisation de l'eau tous les sujets pertinents, notamment la biodiversité ou le débit d'étiage. Même si la réutilisation reste peu évoquée en France, la mise en place d'un dispositif n'est pas compliquée techniquement. Elle nécessite cependant d'avoir une vision territoriale, de connaître les usagers et les types d'eau, de définir les modalités organisationnelles et d'intégrer les coûts de ce traitement additionnel.

La complexité relève surtout des inquiétudes relatives à l'hygiène. Aujourd'hui, les derniers retours d'expérience montrent que le dispositif peut être très bien cadré et sa mise en place accélérée. La réutilisation est donc pertinente, mais elle doit s'inscrire dans un projet territorial et intégrer les différents leviers qui permettront de préserver la ressource.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Au niveau national, le principal frein émane des ARS et des autorités de Santé ?

M. Christophe Tanguy. – Aujourd'hui, la difficulté résulte du délai technico-administratif nécessaire pour valider un projet et les garanties qui lui sont associées.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cette contrainte relève des instances nationales ?

M. Christophe Tanguy. – Elle relève principalement de l'échelon départemental, car les dossiers sont soumis aux ARS et aux CODERSTs départementaux.

Mme Aurélie Colas. – Il serait effectivement souhaitable d'adapter le cadre réglementaire existant.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je me permets d'insister sur le sujet, car à chaque fois que nous l'abordons, nous avons beaucoup de mal à identifier la manière dont la situation pourrait évoluer plus favorablement. Nous percevons une forme d'immobilisme indépassable qui ne dépend pas seulement des ARS. Pourquoi l'eau est-elle peu réutilisée pour l'irrigation ? Les possibilités existantes ne sont pas exploitées et les freins sont très importants au niveau industriel.

M. Christophe Tanguy. – Je pense que l'échelle territoriale reste extrêmement importante, car elle réunit des acteurs qui ne travaillent habituellement pas ensemble sur les usages de l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Quel acteur doit être à l'origine de ces réunions ? Cette question est importante, car il importe désormais de proposer une méthode pour avancer concrètement.

M. Christophe Tanguy. – Effectivement, l'échelle et la colonne vertébrale restent à définir pour conférer une légitimité à ce travail.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ce chantier doit-il être ouvert par les Agences de l'eau à chaque niveau ?

M. Christophe Tanguy. – Au niveau d'une Agence de l'eau, tous les acteurs sont effectivement présents.

Mme Aurélie Colas. – Il existe néanmoins des verrous règlementaires : nous attendons déjà des décrets de simplification. Dans le cadre de notre manifeste, nous avons mis en avant une donnée intéressante : 10 % de réutilisation des eaux usées traitées représente environ 500 millions de mètres cubes d'eau, soit 15 à 20 % des besoins en eau de l'agriculture. Or, aujourd'hui, nous sommes capables d'adapter des qualités d'eau avec la réutilisation. Comme vous, nous attendons donc la levée des freins qui persistent.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je vous propose d'aborder la sobriété, les consommations domestiques et la tarification différenciée.

M. Christophe Tanguy. – Depuis plusieurs années, nous observons une baisse des consommations unitaires, notamment en raison de la modernisation des équipements ménagers. Deux approches sont envisagées pour travailler sur la sobriété : l'approche pédagogique et l'approche technique, laquelle repose sur la mise en place de compteurs intelligents qui permettent la télérelève ou la radiorelève des données de consommation. Aujourd'hui, 40 % des ménages sont équipés de ce type de dispositif. La télérelève permet de disposer des informations à tout moment tandis que la radiorelève impose d'aller récupérer l'information en proximité des compteurs. Nous travaillons avec des partenaires, comme La Poste ou les équipes responsables des ordures ménagères, pour augmenter la fréquence de collecte des données issues de la radiorelève et offrir aux usagers l'accès à des informations qui leur permettent de maîtriser leur consommation.

Mme Florence Blatrix Contat. – Comme vous intervenez dans le cadre de délégations de service public, l'augmentation de la fréquence des relèves entraînera des conséquences financières.

M. Christophe Tanguy. – La facturation tient effectivement compte du nombre de passages mensuels. Si un partenariat permet de modifier les modalités de la collecte, l'équilibre des coûts et des bénéfices sera réévalué avec les collectivités. Les collectivités équipées de dispositifs de radiorelève peuvent déjà accéder à une fréquence d'informations leur permettant de gérer leur consommation. Aujourd'hui, les systèmes de télérelève - et assimilés - aident véritablement les citoyens à optimiser leur consommation ; à identifier les postes de consommation et les éventuelles fuites et à engager des actions correctives. À l'échelle territoriale, ils représentent une solution parmi d'autres.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L'accessibilité et l'appropriation de la démarche restent essentielles, mais cela n'est pas évident pour les immeubles collectifs.

M. Christophe Tanguy. – Effectivement, l'appropriation des outils repose sur un travail de fond et d'animation. L'ensemble du dispositif de services peut être associé à la démarche d'information régulière des usagers. Un autre travail de fond est mené avec les syndicats de copropriété pour sensibiliser les usagers à leur consommation individuelle et aux dérives possibles.

Mme Florence Blatrix Contat. – Pensez-vous qu'une obligation légale serait utile dans ce cadre ?

M. Christophe Tanguy. – Ce levier pourrait être utilisé pour sensibiliser plus largement à l'action de sobriété, mais cette décision relève de l'État.

Mme Aurélie Colas. – Les Français interrogés manifestent leur volonté de suivre leur consommation d'eau. Il y a une démarche d'adhésion, mais aussi une démarche d'accompagnement de nos entreprises. Nos entreprises s'impliquent donc, en fonction des besoins des collectivités locales, dans l'accompagnement des usagers, en collaboration avec des acteurs de l'économie solidaire. Par ailleurs, la sobriété ne doit pas porter uniquement sur les usages particuliers - les seniors doivent prendre des douches en période de canicule, c'est un enjeu de santé. Nous cherchons donc à construire collectivement la pérennité du service.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ce qui nous amène à la façon dont on gère les crises, notamment celles de sécheresses. Aujourd'hui, la qualification des cellules de crise et la gestion de crise sont des sujets particulièrement importants. Par ailleurs, certains plans ont permis d'intervenir sur des politiques de sobriété avec des fonds européens, notamment avec de nouveaux équipements pour les ménages.

Mme Aurélie Colas. – Effectivement, la performance de ces nouveaux équipements impacte directement la consommation d'eau, comme par exemple, avec des ballons d'eau plus ingénieusement conçus, et qui permettent de faire des économies d'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Néanmoins, actuellement la stratégie pédagogique d'accompagnement des usagers vers une démarche de sobriété reste relativement pauvre et peu organisée.

Mme Aurélie Colas. – Sur ce sujet, nous avons été les premiers en juin 2022 à relayer l'appel du ministère de la Transition écologique en développant une campagne de communication pour appeler nos concitoyens à la sobriété. Il importe de faire évoluer les comportements sans culpabiliser les usagers, car il faudra aussi développer des objectifs de sobriété en période hivernale. Il importe également de garantir une information large et lisible pour qu'à l'échelle du territoire, les efforts soient compris, partagés et consentis et qu'ils ne conduisent pas à des usages conflictuels de l'eau.

M. Vincent Darras. – En Italie et en Espagne, la réutilisation des eaux usées épurées fonctionne à très large échelle depuis vingt ans au moins. Les *process* sont éprouvés et il est notamment inconcevable d'arroser un golf avec de l'eau potable.

Pour revenir sur la qualité de l'eau, notamment concernant la protection des captages, il convient d'évoquer en premier lieu l'aspect préventif. La FP2E a noué un partenariat avec l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) pour travailler sur 1000 captages prioritaires en France, notamment au moyen d'un logiciel qui modélise les mouvements des composés azotés et leur évolution dans les nappes phréatiques. La force de ce partenariat réside dans sa capacité à réunir l'ensemble des acteurs : collectivités locales, Agences de l'eau, agriculteurs concernés. La démarche consiste à contrôler le matériel agricole pour éviter les fuites de produits phytosanitaires et à maîtriser les intrants. Elle fonctionne : concrètement, une évolution positive de la qualité de l'eau a été déjà confirmée par la disparition de traces phytosanitaires.

Concernant l'aspect curatif, nos entreprises savent adapter tous les traitements à la qualité de l'eau. Il est possible d'éliminer 80 à 90 % des micropolluants grâce à des techniques connues, mais aussi par des traitements supplémentaires qui impactent directement le prix de l'eau. Toutefois, l'eau du robinet reste moins chère que l'eau en bouteille, avec une empreinte carbone nettement meilleure.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le prix de l'eau en France restant légèrement inférieur au prix moyen constaté dans les pays européens, il autorise une certaine marge de manœuvre, mais la filière agricole serait particulièrement sensible à une hausse du prix de l'eau.

Mme Florence Blatrix Contat. – Je reviens sur la protection des captages : le travail réalisé sur les 1000 captages prioritaires reste relativement lourd. Certains acteurs proposent finalement de s'orienter vers une limitation, voire une interdiction, des intrants phytosanitaires - et autres - dans les périmètres sensibles des captages à échéance de dix ans. Qu'en pensez-vous ? Quelles limites et quels avantages percevez-vous ?

M. Vincent Darras. – L'objectif dans tous les cas reste la maîtrise des intrants dans le périmètre immédiat, rapproché ou éloigné.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Actuellement, la surface concernée représente de l'ordre de 3 % de la surface agricole utilisée (SAU) : rapportées à la SAU totale, les zones de conflits apparaissent donc mineures. Dès lors, il devient essentiel de les protéger à condition de prévoir un accompagnement et de tenir compte des coûts induits par le traitement des pollutions.

M. Vincent Darras. – Ce qu'on peut ajouter, c'est que ce partenariat reste relativement récent, car les acteurs se connaissaient peu auparavant. Le partage des enjeux conduira certainement à l'efficacité et à des résultats probants.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il y avait également la question d'accompagner l'évolution des pratiques face aux services rendus. Les Agences de l'eau pourront jouer un rôle d'accompagnement pertinent dans l'évolution des pratiques et la réorganisation de la filière.

M. Vincent Darras. – Nous travaillons avec les Chambres d'agriculture pour aider au Plan d'épandage, participer à l'analyse des sols et identifier les besoins. Cette relation existe et s'appuie déjà sur une logique de conseil, car nous orientons les besoins d'épandage en fonction du sol. Il s'agit de la développer pour la généraliser à l'usage des autres produits, encourager les agriculteurs à utiliser des engrais verts et gérer les substances déjà présentes dans le sol. Cette démarche mérite toutefois d'être légitimée par un cadre.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le positionnement des collectivités et des régions est également interrogé pour piloter et accompagner les filières professionnelles dans des stratégies partagées et des enjeux d'évolution des territoires (SRADDET) et des espaces naturels sensibles. Comme les filières professionnelles se croisent-elles au niveau régional ? Des stratégies partagées pourraient éventuellement converger pour réunir des compétences sur le terrain ?

Mme Aurélie Colas. – La révision de la directive eaux résiduaires urbaines vise à renforcer la dimension de station d'épuration ressource et à développer la neutralité énergétique à l'échelle nationale. Il existe ici un gisement de compétences, de matière grise et de progression partenariale qui permettront de rejoindre les objectifs que vous décrivez.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Concernant le cadre, les Chambres d'agriculture créent un point d'entrée, mais elles doivent connaître le territoire. C'est une interrogation à creuser.

M. Vincent Darras. – Pour compléter le point sur la sobriété, et concernant les réseaux : quelques indicateurs permettent de mesurer la performance des réseaux. Aujourd’hui, le rendement de réseau atteint 80,4 % en moyenne ; il présente de fortes disparités géographiques entre les zones rurales et urbaines ; il atteint 79 % au Royaume-Uni, 73 % en Belgique et 62 % en Italie. Il faut toutefois faire mieux et viser 85%.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le rapport coût-bénéfice importe, car le prix augmente pour chaque pourcentage gagné.

M. Vincent Darras. – Le deuxième indicateur est le taux d’investissement, c’était l’une de vos questions. En France, le taux d’investissement annuel moyen reste insuffisant, car il est de 0,67 %. Nous estimons souhaitable de doubler les investissements pour atteindre 1,5 % par an. C’est significatif.

Enfin, pour diminuer la pression sur les ressources, il nous paraît essentiel de coupler le renouvellement des réseaux avec des compteurs intelligents, car ils permettront de calculer quotidiennement les rendements de réseau, de multiplier la fréquence de contrôle et d’agir sur les fuites.

Mme Florence Blatrix Contat. – Connaissez-vous la part du télérelevé dans les territoires ruraux ?

M. Vincent Darras. – Nous pourrions vous communiquer cette donnée.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – En effet, l’analyse deviendra d’autant plus fine que la qualité des contrôles et des relevés d’informations sera développée. L’amélioration des systèmes d’information et de gestion fera certainement l’objet d’une préconisation particulière dans le rapport.

M. Christophe Tanguy. – La digitalisation et l’accès à la donnée deviennent essentiels pour permettre à la collectivité de gérer ses ressources de manière dynamique et équilibrée.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous soulignerons fortement ce principe dont nous sommes convaincus.

M. Vincent Darras. – J’ajoute que les télérelevés permettent de détecter les fuites quotidiennement. Nous apportons ainsi à nos clients un service nettement amélioré.

M. Christophe Tanguy. – Enfin, l’accès à ces données en amont permet de préparer une crise et d’agir sans précipitation pour la gérer.

Mme Aurélie Colas. – Nous sommes convaincus que les usages de l’eau doivent faire l’objet d’une information et d’une communication larges et transparentes. Aujourd’hui, le public manifeste sa volonté de comprendre les enjeux de la performance des services publics d’eau et d’assainissement. Toute clarification qui participe d’une prise de conscience globale doit impliquer l’ensemble des acteurs qui sont mobilisés vers le même enjeu de préservation de la ressource et de qualité du service public.

Rappelons également que la tarification sociale a du sens. Les entreprises de l’eau ont été les premières à proposer des « chèques-eau » aux collectivités locales. Les pistes ouvertes méritent certainement d’être renforcées pour assurer un accès équitable à l’eau à tous

nos concitoyens et rester vigilant par rapport aux impayés dont nous avons constaté la forte augmentation. Dans le cadre du manifeste, nous avons partagé le constat de la FNCCR et formulé quelques propositions. Nous recommandons de doter les maires de la capacité à collecter les impayés auprès des foyers qui ne rencontrent pas de difficultés financières pour allouer les sommes récupérées à l'accompagnement des foyers les plus précaires et mener une véritable politique sociale de l'eau. Nous vous transmettons le manifeste dans lequel nous avons formalisé cette contrainte budgétaire.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il semble également pertinent de repérer les moyens de paiement les plus efficaces. Concernant la communication, je vous rappelle qu'il faut prendre en compte le niveau de compréhension par le public. Au passage, aucune évaluation comparative n'est diffusée, même à l'échelle des collectivités locales. Aussi, il paraît souhaitable d'envisager une fiche synthétique par foyer afin de mettre en évidence toutes les ressources consommées.

Mme Aurélie Colas. – Effectivement, l'eau et l'assainissement sont longtemps restés des sujets d'experts.

Mme Florence Blatrix Contat. – Il me semble important d'accompagner également les collectivités dans cette communication.

Mme Aurélie Colas. – Nous nous adaptons généralement aux demandes des collectivités, mais j'approuve votre position, car la confiance dans l'eau potable repose aussi sur la connaissance. Un rapport récent de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable (IGEDD) montre que l'assainissement et ses enjeux restent assez opaques. Pourtant, les stations d'épuration permettront de développer des ressources supplémentaires pour les agriculteurs et les collectivités locales dans un contexte de tensions financières. Nous devons donc apprendre à communiquer sur ces outils industriels intéressants. Déployés par des acteurs économiques français, ils mobilisent 28 000 collaborateurs et représentent un savoir-faire français non délocalisable.

M. Christophe Tanguy. – Désormais, le volet communication apparaît systématiquement dans les appels d'offres.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les modalités de communication méritent effectivement de faire l'objet de réflexions approfondies, car, malheureusement, nos concitoyens observent la communication institutionnelle avec distance. Je vous remercie pour ces échanges intéressants.

La réunion est close à 13 h 10.

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

Mercredi 10 mai 2023

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Coralie Denoues, vice-présidente, présidente du département des Deux-Sèvres, MM. Hervé Cochetel, directeur général des services, Édouard Guillot, conseiller Environnement de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

M. Alain Cadec, président. – Nous vous remercions d'avoir répondu à l'invitation de la mission d'information transpartisane sur la gestion de l'eau, lancée en février dernier à la demande du groupe socialiste. Vous serez interrogée par notre rapporteur, Hervé Gillé, qui a accompli un travail conséquent depuis un mois et demi. Le rapport de la mission a vocation à analyser la politique de l'eau de notre pays et proposer des pistes pour améliorer sa gestion.

Les départements jouent un rôle important dans la politique de l'eau, mais le retrait de la clause de compétence générale les a amenés à revoir leur stratégie. Dans le même temps, lors de la présentation du Plan eau, le Président de la République leur a demandé de piloter l'ingénierie territoriale de l'eau. Il devrait se rapprocher de Marylise Lebranchu, qui est à l'origine de la loi NOTRe retirant la compétence générale aux départements !

Nous souhaitons entendre votre avis d'élue départementale et de représentante de l'Assemblée des départements de France (ADF), sur la base du questionnaire que vous avez reçu et connaître vos éventuels souhaits d'évolution législative.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Merci, Monsieur le Président. Je remercie également mes collègues pour leur participation à cette audition. Nous avons tous conscience que la conjoncture nous permet, au sens noble du terme, de politiser un peu plus le sujet de l'eau. Comment le Plan eau peut-il s'incarner dans les territoires. Certains sujets sont assez complexes, comme la tarification différenciée. Le questionnaire que nous vous avons transmis comporte plusieurs parties. Vous pouvez peut-être commencer par nous dire quelle est votre vision générale sur la mise en œuvre des politiques de l'eau, sur la place des départements, le repli opéré par certains d'entre eux. Vous avez peut-être également quelques messages à nous faire passer sur les gouvernances au niveau des comités des bassins. Vous avez sans doute une analyse des rapports de force qui se mettent en place sur certains territoires. La ressource en eau nécessite en effet des coopérations territoriales, de nombreuses métropoles allant chercher leur eau sur le reste de leur département.

Mme Coralie Denoues, vice-présidente de l'ADF, présidente du département des Deux-Sèvres. – C'est un honneur pour moi de porter la voix de l'ADF devant votre mission. Le département est particulièrement concerné, puisque Sainte-Soline se trouve dans les Deux-Sèvres. Le sujet de la gestion durable de l'eau a donc un écho tout particulier pour moi en tant que présidente de département. C'est un sujet éminemment politique, au sens noble du terme. C'est un enjeu de demain, les départements en ont conscience et ont un rôle à jouer dans les politiques publiques de l'eau.

Le département a deux rôles essentiels. Le premier est d'assurer la quantité et la qualité des eaux brutes à tous les acteurs du petit cycle de l'eau. Il est important que chaque acteur intervienne sur son périmètre : les Agences de l'eau sur le grand cycle de l'eau, les départements sur le petit cycle pour mailler le territoire de réseaux d'eau potable et d'assainissement. Le second rôle du département est de réguler les usages de l'eau. C'est la strate idéale pour réguler les trois grands usages : l'eau potable, les usages économiques et le soutien à l'étiage. En effet, les EPCI ne correspondent généralement pas aux bassins versants.

Le marais Poitevin se déploie sur trois départements, mais vingt-et-une structures publiques ou parapubliques pourraient revendiquer un rôle dans la régulation de cet espace. La gestion de cet espace, déjà très compliquée à trois car nos priorités ne sont pas toujours alignées, serait impossible à vingt-et-un.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Existe-t-il un syndicat mixte, dont l'ensemble des collectivités seraient adhérentes, pour porter la gestion du marais poitevin ?

Mme Coralie Denoues. – Nous n'avons pas de syndicat mixte sur la Sèvre niortaise mais nous disposons de l'établissement public du Marais poitevin (EPMP), qui donne satisfaction aux différents acteurs.

M. Hervé Cochetel, directeur général des services du département des Deux-Sèvres. – Nous n'avons pas de syndicat départemental mais huit syndicats mixtes, organisés par thématiques : traitement, distribution, etc.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous avez évoqué le rôle des départements dans une relation d'accompagnement et de proximité. Les régions montent en puissance sur les politiques de l'eau, notamment en participant à leurs orientations au niveau des grands bassins-versants. Elles disposent aussi de la compétence économique et d'une vision de planification territoriale par le biais des Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET). Une de nos orientations serait de consolider les politiques de l'eau dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et dans les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Il nous semble en effet pertinent d'inscrire la gestion de la ressource en eau dans les documents d'urbanisme. Comment réagissez-vous à l'affirmation des compétences régionales sur l'eau et à l'accompagnement des filières professionnelles dans l'évolution des *process*, qui interrogent la relation région/département dans un cadre de complémentarité ?

Mme Coralie Denoues. – Il y a une grande hétérogénéité au niveau des régions. En Nouvelle Aquitaine, il est compliqué d'avoir une politique de l'eau commune entre les Deux-Sèvres, les Pyrénées Atlantiques, la Haute-Vienne ou la Gironde. Je vais être franche avec vous, les départements ne sont pas associés aux SRADDET. Nous ne sommes pas acteurs du SRADDET. Comme vous l'avez rappelé, les régions jouent un rôle sur le développement économique et notre lien est fort sur l'économie agricole, qui a un impact sur la qualité de l'eau. Les départements disposent d'outils qui leur permettent de protéger les zones de captage ou les zones humides. On intervient sur une compétence, qui reste partagée. Dans les Deux-Sèvres, les liens avec la région sur la politique de l'eau se limitent à l'agriculture. Nous travaillons sur beaucoup de sujets avec la Région mais pas sur la politique de l'eau, à l'exception de l'orientation agricole.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La « boîte à outils » dont disposent les départements est-elle suffisante pour leur permettre d'accompagner la politique de l'eau ? Les

départements ont perdu la compétence générale mais ils peuvent utiliser la compétence de solidarité territoriale. L'ADF souhaite-t-elle une nouvelle évolution ou est-elle satisfaite de la situation actuelle ?

Mme Coralie Denoues. – Chacun doit exercer ses propres compétences. Les départements ont un rôle à jouer, en pleine compétence, sur le petit cycle de l'eau, ce qui ne les empêche pas de cofinancer des équipements avec les communes ou les syndicats de communes. Je pense que chaque strate doit se limiter à intervenir dans son périmètre de compétence.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous avons du mal à évaluer le positionnement des collectivités départementales. Certaines Agences de l'eau nous ont dit que des départements avaient tendance à se retirer d'autres à maintenir leurs actions. L'ADF dispose-t-elle d'une vision plus globale ?

Mme Coralie Denoues. – Nous défendons la possibilité d'exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux, que ce soit pour la production d'eau potable, pour l'aménagement des réserves d'eau ou encore l'interconnexion des réseaux. En revanche, les départements n'ont pas à intervenir sur les réseaux d'eau potable ou d'assainissement des communes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Est-ce que les départements interviennent sur les stations d'épuration ?

Mme Coralie Denoues. – La maîtrise d'ouvrage pour ces stations est communale ou intercommunale, mais il nous arrive de les accompagner financièrement, par solidarité territoriale.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous offrez donc un appui complémentaire à celui des Agences de l'eau. Mobilisez-vous la taxe départementale des espaces naturels sensibles et la taxe d'aménagement pour les politiques de l'eau ?

Mme Coralie Denoues. – Dans les Deux-Sèvres, la totalité de la taxe d'aménagement est affectée aux espaces naturels sensibles (ENS) et à la protection des zones de captage.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le nombre de zones de captage à protéger devrait augmenter pour répondre à la problématique des pollutions diffuses. Comment envisagez-vous de financer les services rendus par le monde agricole qui va devoir faire évoluer ses pratiques ?

Mme Coralie Denoues. – C'est l'enjeu de la transition agricole, avec moins d'intrants et des cultures moins demandeuses en eau. En parallèle, je suis convaincue que le monde agricole a la volonté d'aller dans le sens de la protection de l'environnement. La terre est leur outil, mais il faudra toujours de l'eau pour la cultiver. La problématique porte sur la manière dont elle est utilisée et dont elle retourne dans l'environnement. Sur les zones de protection des captages, nous avons à notre disposition l'outil de l'aménagement foncier et nous pouvons aussi utiliser les baux environnementaux. C'est un outil performant qui nous permet d'améliorer la protection des zones de captage avec des prairies, des dispositifs de plantation de haies ou du maraîchage. Nous sommes bien dans le rôle du département qui doit veiller à la qualité de l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Existe-t-il au sein de l'ADF des groupes de travail spécifiques sur ces sujets ?

Mme Coralie Denoues. – Nous avons un groupe de travail « eau et biodiversité ».

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous avez parlé de l'intérêt de développer les interconnexions et d'accompagner les collectivités. Travaillez-vous sur la montée en puissance des coopérations territoriales entre agglomérations, métropoles et le reste du territoire ? En effet, aller chercher de l'eau ailleurs que sur le périmètre métropolitain questionne les compensations ou les négociations de coopérations territoriales.

M. Édouard Guillot, conseiller Environnement, Transition Énergétique, Agriculture et Réseaux – Sur les coopérations territoriales, nous sommes encore au stade de la clarification des compétences. En termes de coopération, je ne pourrais donc pas en dire davantage.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – De notre côté, nous avons des exemples assez probants. Nous savons ainsi que la métropole de la Gironde va chercher de l'eau dans le Médoc. Cela questionne beaucoup les collectivités territoriales.

Mme Florence Blatrix Contat. – Pouvez-vous préciser comment vous protégez les captages avec les baux environnementaux et nous dire sur quels types de captages interviennent les départements ? Allez-vous au-delà des captages prioritaires et sur quels critères ?

Mme Coralie Denoues. – Je ne dispose pas de statistiques à l'échelle nationale. Dans les Deux-Sèvres, nous avons deux barrages et sur les bassins-versants allant vers ces retenues, nous avons mis en place des baux environnementaux. Nous n'avons pas de nappes profondes dans les Deux-Sèvres, nous sommes obligés d'utiliser des retenues à ciel ouvert. Nous avons réalisé de nombreuses acquisitions foncières pour accroître la qualité de l'eau, notamment dans le sud du département qui est impacté par les pesticides.

Mme Florence Blatrix Contat. – La législation sur les droits de préemption vous semble-t-elle suffisante ?

Mme Coralie Denoues. – Oui, puisque nous disposons d'un droit de préemption avec la SAFER. Nous travaillons en amont avec elle, notamment dans le cadre des transmissions d'exploitations, pour éviter de priver un agriculteur, qui ne serait pas engagé dans les baux environnementaux, des terres qui sont en zone de captage. Cette démarche nous permet de nous assurer de la qualité de l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les zones de captage représentent 3 % de la surface agricole au niveau national. Si nous mettions en place des zones de protection renforcée, la question de la rémunération de services rendus deviendrait très importante et pourrait réinterroger la manière de faire jouer la PAC.

M. Éric Gold. – Le Plan eau prévoit que les départements pourraient se voir confier la maîtrise d'ouvrage déléguée sur la mise en œuvre des schémas départementaux de l'eau. L'ADF s'est félicitée de ces annonces. Pouvez-vous nous donner des exemples dans lesquels cette possibilité serait intéressante pour les conseils départementaux ?

Mme Coralie Denoues. – Les schémas départementaux de l'eau sont initiés par les départements. La strate départementale a l'avantage de correspondre à la strate administrative de l'État qui accorde les autorisations de prélèvement. Il y a donc une cohérence.

M. Éric Gold. – Quand des syndicats primaires n'ont pas la capacité de financer des travaux d'interconnexion, les départements peuvent-ils se substituer à eux ?

Mme Coralie Denoues. – Oui, il est important que nous conservions cette compétence tant les investissements sont importants. Comme je l'ai déjà dit, nous avons deux barrages dans les Deux-Sèvres, situés à 50 kilomètres l'un de l'autre. Seul le département dispose de la capacité financière pour les interconnecter. Il doit être en capacité d'interconnecter au maximum l'accès à l'eau brute pour sécuriser l'accès à l'eau.

M. Éric Gold. – Vous pouvez donc le faire juridiquement ?

Mme Coralie Denoues. – Oui, nous avons relié nos deux barrages en 2015 ou en 2016, après la loi NOTRe.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous posons la question de l'aspect juridique, car cela permet de clarifier le champ des possibles.

Mme Coralie Denoues. – Je comprends. L'ADF propose notamment un amendement, que nous vous transmettons, pour que cette faculté soit clairement inscrite dans la loi, même si les départements peuvent déjà financer les interconnexions.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous l'étudierons avec soin, car les sujets d'interconnexion sont essentiels.

Pour revenir à l'organisation territoriale, il est important que les schémas départementaux soient déclinés dans les SCoT et dans les PLUi, pour une meilleure gestion du fil de l'eau, notamment le pluvial. Quelle est votre vision de la mise en place de la loi NOTRe au niveau des communautés de communes ? C'est un sujet particulièrement sensible et la notion de différenciation territoriale peut avoir du sens. Nous constatons aussi que si certains petits syndicats peuvent avoir beaucoup de vertus, ils sont directement impactés par le manque de moyens et de capacités pour faire face aux enjeux de demain et sont souvent déjà en difficulté. Quel est votre point de vue ?

Mme Coralie Denoues. – Il n'appartient à l'ADF de porter un jugement sur le transfert de compétences communales vers les intercommunalités. Je pense que ce sujet est lié aux compétences dont disposent déjà les EPCI et je constate que certains retransfèrent des compétences aux communes. Je constate également que les syndicats de communes ont une bonne efficacité. Dans les Deux-Sèvres, nous avons huit EPCI et huit syndicats d'eau, mais ils ne sont pas portés par les EPCI. Je sais également que les communes des territoires ruraux ne peuvent pas porter seules l'investissement nécessaire à la création d'une usine de potabilisation, ce qui n'est pas le cas des métropoles. Il est donc difficile de donner un avis général de portée nationale. En termes de réseaux d'eau potable, il y a une grande différence entre les territoires ruraux, où il y a beaucoup de canalisations pour peu d'habitants, et les villes. Nous sommes également attachés au principe de l'eau qui paie l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – C'est un principe que vous défendez et j'imagine que l'ADF sera très attentive aux évolutions et aux annonces. Vous avez sans doute noté

qu'un chantier de révision des redevances de l'eau avait démarré au niveau du Conseil national de l'eau et que les 475 millions d'euros alloués aux Agences de l'eau dans le cadre du Plan eau seraient financés par une augmentation de la redevance. Quelle est votre opinion sur ces évolutions ?

Mme Coralie Denoues. – Nous nous réjouissons de l'augmentation des plafonds.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Sur ce sujet, il faut des clarifications.

Mme Coralie Denoues. – C'est sur le lien entre les Agences de l'eau et l'Office français de la biodiversité (OFB) que l'ADF est particulièrement est vigilante pour éviter toute fuite dans le circuit financier. L'eau doit payer l'eau, mais pas la biodiversité.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Comment la biodiversité doit-elle être payée ?

Mme Coralie Denoues. – La biodiversité doit se payer par la biodiversité. La taxe d'aménagement est faite pour protéger la biodiversité qui va naturellement protéger l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Que pensez-vous principe pollueur/payeur et du circuit de financement, le traitement de la pollution ne reposant que sur les collectivités publiques ? Serait-il judicieux que les producteurs de produits sources de pollutions participent à son traitement ?

Mme Coralie Denoues. – Dans ce cas de figure, tous les producteurs doivent être sollicités et pas seulement les agriculteurs. Un grand plan de sobriété a été annoncé et nous attendons un plan de sensibilisation pour l'environnement. C'est ce qui améliorera la qualité de l'eau et qui nous permettra d'engager moins de frais pour le traitement de l'eau. Il est dans l'intérêt de chacun d'encourager les progrès du monde agricole et du monde industriel, qui ont compris que s'ils voulaient disposer demain de l'eau nécessaire à leur activité, ils devaient aujourd'hui préserver l'environnement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nos collègues de la délégation prospective ont publié un rapport dans lequel ils proposent la création d'une ressource spéciale affectée aux Agences de l'eau en créant une part de taxe d'aménagement complémentaire à la part départementale actuelle. Si je vous comprends bien, l'ADF n'y est pas favorable.

Mme Coralie Denoues. – Vous avez bien compris Monsieur le rapporteur.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le Plan eau prévoit la remobilisation des Agences de l'eau sur un certain nombre de sujets, avec des enveloppes afférentes. Il est aussi question de regarder quels chantiers nationaux pourraient être financés dans ce cadre, parce qu'ils nécessitent une mutualisation d'ingénierie et de connaissances au niveau national. Certains projets d'investissement pourraient aussi être mutualisés au niveau national. Quelle est votre position sur ces perspectives ?

La mise en œuvre de la tarification différenciée est un chantier complexe et nous pensons qu'il doit être mutualisé pour monter en conscience collective et pour que les bonnes pratiques se mettent en place sur les territoires.

Mme Coralie Denoues. – La politique de l'eau est une politique décentralisée et elle doit le rester. La gestion de l'eau au plus près des territoires est importante. Les relations avec les Agences de l'eau sont partenariales et je pense qu'elles se passent bien sur tous les

territoires. Je n'ai pas d'exemple de projet national à citer et je ne crois pas que la politique de l'eau doive être nationale.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je n'ai pas dit ça. Nous sommes attachés à la gouvernance par bassin-versant et par sous-bassin-versant, mais nous pensons qu'une mutualisation nationale pourrait être envisagée, avec des enveloppes déléguées. De même, la manière dont la recherche fondamentale et la recherche appliquée peuvent être mobilisées n'est pas très lisible. Elles dépendent souvent de la R&D des grands opérateurs. Il faut donc améliorer la lisibilité des moyens, peut-être sous forme d'appels à projets pour accompagner les nouveaux *process* industriels et agricoles et étudier les éventuels effets leviers avec l'Europe.

Mme Coralie Denoues. – Nous sommes favorables à tout ce qui peut nous permettre d'améliorer la gestion de l'eau, que soit au niveau national ou territorial. L'innovation sur le retraitement des eaux usées peut par exemple être gérée au niveau national, tant que la gouvernance reste au niveau du territoire.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous sommes d'accord. Certains bassins-versants sont plus dynamiques que d'autres sur le plan fiscal et la péréquation des moyens est importante.

Mme Coralie Denoues. – L'ADF est toujours plutôt favorable à la péréquation.

Mme Sylviane Noël. – Nous avons rencontré un magistrat de la Cour des comptes qui nous a parlé du désengagement sur l'eau de bon nombre de départements compte tenu du contexte économique. Quelle est l'ampleur de ce désengagement ?

M. Édouard Guillot. – Nous n'avons pas noté de désengagement des départements sur la question de l'eau. Leur volonté de continuer à s'engager fait l'objet qu'une quasi-unanimité, notamment *via* l'amendement en subsidiarité des groupements de collectivités compétents dans la gestion de l'eau et l'assainissement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Pouvez-vous nous apporter des éléments précis sur les politiques menées par les départements et les moyens alloués ? En effet, la Cour des comptes, mais aussi les Agences de l'eau, nous ont fait part de leur inquiétude sur l'engagement des départements.

M. Édouard Guillot. – Il est possible que certains départements attendent les évolutions législatives qui sécuriseraient juridiquement leurs interventions, d'où l'importance de l'amendement proposé par l'ADF. Cependant, je vous assure que les départements sont totalement mobilisés sur la gestion de l'eau.

Mme Sylviane Noël. – Je suis dans un syndicat des eaux qui est à cheval sur deux départements. L'un subventionne les projets de renouvellement à hauteur de 20 %, l'autre n'intervient pas du tout. Combien de départements accompagnent les collectivités pour ces projets ?

Mme Coralie Denoues. – La gestion de l'eau est un sujet d'actualité et je ne perçois aucun désintérêt de mes collègues. Les degrés de soutien des syndicats communaux relèvent du libre choix des départements. Les Deux-Sèvres interviennent sur les projets d'assainissement, mais pas sur les réseaux d'eau potable. Les politiques des départements sont très hétérogènes sur ce sujet.

Mme Marie-Claude Varailas. – Les départements ont toujours marqué leur intérêt pour la gestion de l'eau. C'est un périmètre pertinent au moment de l'élaboration par les préfets des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Cependant, les départements ne sont plus dans la même situation financière qu'il y a quelques années. Ils ne lèvent plus l'impôt et leurs recettes sont aléatoires. Ils ne maîtrisent pas le montant de la dotation versée par l'État et je comprends que certains puissent être inquiets.

Nous constatons aussi un manque d'organisation. Par exemple, un syndicat départemental peut ne pas réunir toutes les communes, des syndicats de communes peuvent être seuls, les départements ne s'investissent pas tous à la même échelle. Cette organisation en silo mériterait d'être clarifiée. Je discutais il y a peu avec le préfet de mon département sur l'élaboration des PTGE et il me disait qu'il avait lui aussi du mal à comprendre l'organisation de la gestion de l'eau.

Mme Coralie Denoues. – Je ne peux que partager vos propos sur les finances des départements, mais je considère que l'eau doit être une priorité pour eux. C'est un sujet essentiel, qui doit être transpartisan. Si nous concentrons nos crédits sur nos compétences et sur notre périmètre, nous pourrions agir et nos financements seront plus efficaces.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le Plan eau prévoit la mise en place de Commissions locales de l'eau (CLE), qui permettraient de réunir l'ensemble des acteurs du territoire, dans le cadre ou non d'un PTGE. Ce serait également une bonne solution pour accompagner la montée en conscience collective sur des sous-bassins. Qu'en pensez-vous, sachant qu'une planification idéale avec les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), les SAGE et les EPAGE implique la rédaction de documents lourds ? J'ajoute que si les collectivités territoriales n'appuient pas les Agences de l'eau pour financer les plans d'action, ces derniers restent souvent lettre morte.

Mme Coralie Denoues. – Je répète que le département est une strate importante dans la gestion durable de l'eau. Il faut que les territoires disposent du bon outil de concertation, mais ce n'est pas la concertation qui assure la maîtrise d'ouvrage. L'EPTB planifie, mais ne réalise pas les travaux.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Certains EPTB le font.

Mme Coralie Denoues. – C'est possible, mais ce n'est pas le cas général. Il appartient à chaque collectivité d'intervenir, en fonction de son périmètre, dans la réalisation des travaux. Nous sommes tous concernés par l'eau. Les actions des uns ont des conséquences sur les autres et la concertation est indispensable à une bonne efficacité des investissements. Enfin, les départements ne peuvent plus se permettre d'investir dans les plans d'action.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je vais citer un exemple qui montre des limites en fonction de la nature des territoires et des cours d'eau à protéger. Malgré la fiscalité liée à la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), il est parfois impossible de financer l'entretien et la rénovation des systèmes d'endiguement, compte tenu des coûts et du fait que l'État ne peut intervenir au maximum qu'à hauteur de 40 %. Sans appui des collectivités territoriales, les territoires définissent des systèmes d'endiguement, mais ils ne peuvent pas en financer la réhabilitation et l'entretien.

Mme Coralie Denoues. – C'est un sujet auquel nous sommes confrontés dans le Marais Poitevin. La gouvernance doit être locale, mais les enjeux financiers dépassent le cadre local.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La seule possibilité est que l'État remonte de 40 à 60 % les taux d'intervention, en fonction de la nature des risques et de l'impact du projet. Par ailleurs, le coût de financement des études reste en suspens. Avez-vous un dernier message à nous faire passer ?

Mme Coralie Denoues. – Je vous remercie d'attacher autant d'importance à ce sujet et je réaffirme tout l'intérêt que l'ADF et de la grande majorité des départements sur la politique de l'eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous souhaitons que les départements jouent pleinement leur rôle en subsidiarité et en complémentarité et il est sans doute nécessaire de clarifier leur rôle.

M. Alain Cadec, président. – Merci à tous, il était important que notre mission entende la voix des départements auxquels nous sommes tous très attachés.

La réunion est close à 12 h 35.

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

Jeudi 11 mai 2023

- Présidence de Mme Évelyne Perrot, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures 05.

Audition de MM. Alain Soulan, directeur général adjoint, et Jean-Michel Soubeyroux, directeur adjoint scientifique à la direction de la climatologie et des services climatiques de Météo-France

Mme Évelyne Perrot, présidente. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation de venir échanger sur la question importante de l'eau avec les membres de la mission d'information lancée en février à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et qui comprend des sénateurs de toutes les sensibilités. Nous devrions achever nos travaux fin juin ou début juillet par un rapport qui contiendra notre analyse de la politique de l'eau menée dans notre pays ainsi que des propositions pour l'améliorer, tenant compte de tous les avis que nous aurons entendus.

Météo-France est un acteur essentiel pour connaître les volumes de pluie ou l'humidité des sols et observer les transformations du climat. Renforcer notre expertise est également essentiel pour mieux gérer notre eau demain, affiner nos modèles prédictifs et ne pas être pris de court par la transformation de notre environnement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je vous remercie de vous être rendus disponibles pour cette audition. Les travaux de notre mission d'information sont un peu plus qu'à

mi-parcours. Notre rythme d'auditions est assez soutenu, dans un contexte politique particulier où plusieurs problèmes et enjeux sont mis en évidence. L'approche prédictive et la consolidation des connaissances sont essentielles sur le sujet de la gestion de l'eau, pour une meilleure connaissance de la ressource, des usages et des aléas. Vos analyses prospectives et vos avis sont déterminants.

M. Alain Soulan, directeur général adjoint de Météo-France. – Nous avons répondu avec plaisir à votre demande d'audition. Il est effectivement utile de partager les connaissances dans le domaine de l'eau. Votre rapport nous permettra de progresser tous ensemble. Nous vous remercions donc de cette initiative.

Quelques mots pour commencer sur l'établissement public Météo-France. En 2022, l'établissement enregistrait 394 millions d'euros de recettes, réparties de la manière suivante : 44 % provenant d'une subvention d'État, 22 % de redevances aéronautiques – le prix des billets d'avion comprend une taxe dont le produit revient à Météo-France pour assurer la sécurité des vols –, 16 % provenant de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (*European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* – Eumetsat), 9 % de recettes propres liées à l'activité commerciale et enfin 9 % d'autres subventions, liées notamment à une convention passée avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR) pour le financement à 50 % de nos investissements en matière de radars.

Les missions de Météo-France sont fixées par un décret du 18 juin 1993, modifié le 9 juin 2016. Météo-France est un établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. À la fin de l'année 2021, son plafond d'emplois s'élevait à 2 595 équivalents temps plein (ETP). Il est passé à 2 558 ETP en 2023.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il est donc en diminution !

M. Alain Soulan. – Il augmente par rapport à 2022. En 2023, pour la première fois depuis dix ans, nos effectifs augmentent de 58 ETP. Nous étions 3 800 il y a dix ans, et nos effectifs diminuaient de 3 % par an depuis cette date.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous sommes nombreux à vous défendre au Sénat.

M. Alain Soulan. – C'est sans doute grâce à vous que nous avons obtenu un relèvement de notre schéma d'emplois. Parmi ces 58 ETP supplémentaires, 17 sont liés au développement de notre service relatif à la prévention des feux de forêt. Nous allons étendre ce que nous faisons dans le Sud-est de la France au Sud-ouest et à l'Ouest, et couvrirons désormais 55 départements sur l'ensemble du pays, contre une quinzaine précédemment.

Météo-France a signé un contrat d'objectifs et de performance (COP) avec l'État pour la période 2022-2026. Il existait également un contrat budgétaire pour la période 2018-2022, mais cette expérience n'a pas été renouvelée.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Votre contrat d'objectifs et de performance est peut-être aussi un contrat de moyens.

M. Alain Soulan. – Il existait un contrat d’objectifs et de moyens (COM), mais ce n’est plus le cas. Cela dit, si le contrat budgétaire 2018-2022 s’avérait protecteur sur le plan des subventions d’État, il nous engageait en matière de baisse d’effectifs.

Par ailleurs – et il s’agit d’un chiffre important –, l’activité de Météo-France dégage des bénéfices socio-économiques compris entre 1,1 et 2,6 milliards d’euros, selon un calcul établi par France Stratégie en 2018. Nous avons renouvelé cette analyse lors du remplacement de notre supercalculateur, de manière à motiver l’investissement important que nécessitait par cette opération. Il est utile de montrer ainsi les apports du travail d’anticipation du service de prévision météorologique et des services climatiques.

La première mission de Météo-France est d’assurer la sécurité météorologique. Son produit phare est la carte de vigilance, diffusée sur notre site internet, nos applications mobiles ainsi que sur Twitter. Ce produit a été conçu à la suite des tempêtes de décembre 1999, car on nous avait reproché à l’époque le manque de performance de notre chaîne d’alerte. Cette carte permet d’informer en même temps les autorités, les services chargés du déploiement des secours, les médias et le grand public. Elle s’est améliorée au fil du temps : le nombre de paramètres a augmenté, et deux cartes de vigilance sont désormais publiées par jour, l’une pour le jour même et l’autre pour le lendemain.

Pour la première fois, une carte de la météo des forêts sera diffusée durant la saison estivale 2023. Une communication de presse de notre ministère de tutelle en a récemment fait état. Cette carte sera opérationnelle à partir de début juin.

Météo-France se doit également d’apporter un soutien aux services de l’État pour assurer la sécurité du trafic aérien, garantir la sécurité des routes avec les services techniques – au travers de conventions passées notamment avec les conseils départementaux –, soutenir la sécurité civile pour la prévention et la lutte contre les feux de forêt et végétation et soutenir les forces armées.

Dans le domaine de l’eau, notre appui aux services de l’État comprend trois volets. Le premier est le suivi, qui s’effectue au moyen de mesures visant à calculer la quantité de précipitations qui tombent – information dont nous sommes garants – ainsi que *via* des bulletins réguliers. Le deuxième volet a trait aux études et aux recherches. Météo-France dispose à la fois d’une École nationale de la météorologie, qui forme ses ingénieurs, et d’une direction de la recherche comprenant 300 chercheurs, toutes deux situées à Toulouse. Enfin, le troisième volet porte sur l’anticipation et l’accompagnement des situations de crise.

Météo-France apporte un appui aux services de l’État chargés de la prévision des crues et des inondations, notamment le Service central d’hydrométéorologie et d’appui à la prévision des inondations (Schapi), situé à Toulouse sur le campus de Météo-France, grâce à une convention-cadre renouvelée en 2022 unissant Météo-France à la DGPR.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le service Vigicrues dépend-il de Météo-France ?

M. Alain Soulan. – Non, Météo-France est porteur de Vigicrues au travers de sa carte de vigilance, mais ce service dépend du Schapi. La pluviométrie relève du domaine de Météo-France et l’hydrologie de celui du Schapi.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Est-ce bien raisonnable ?

M. Alain Soulan. – Nous nous sommes posé plusieurs fois cette question.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cette interrogation paraît légitime.

M. Alain Soulan. – Des propositions ont été émises à ce sujet, mais n’ont pas été suivies d’effet.

Météo-France publie des bulletins quotidiens à destination des services de prévision des crues (SPC), qui sont animés fonctionnellement par le Schapi, tout en étant rattachés généralement aux directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (Dreal). Il existe un SPC rattaché à Météo-France, le SPC Méditerranée-Est, que l’on envisage de rattacher prochainement à la Dreal de Provence-Alpes-Côte d’Azur.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cela renvoie à la question de l’organisation de la gestion de crise, qui est forcément amenée à évoluer au fil des événements. Une réflexion serait à mener pour voir comment améliorer la mutualisation de la connaissance, les méthodes, les processus et les outils ainsi que les niveaux d’information et de communication des différents acteurs concernés.

M. Alain Soulan. – Nous travaillons étroitement avec la DGPR et le Schapi et avons eu l’occasion notamment d’affiner le dispositif Vigicrues, en définissant précisément les fortes pluies, les inondations, les crues soudaines, etc. Une part de cette vigilance incombe à Météo-France, puis le Schapi prend le relais dès qu’un cours d’eau déborde. Il publie des avertissements destinés au grand public, en s’appuyant sur la carte de vigilance de Météo-France et sur nos bulletins de précipitations et d’avertissements de précipitations.

Par ailleurs, certains agents de Météo-France peuvent être affectés dans les SPC ou au Schapi – Jean-Michel Soubeyroux est ainsi passé, au cours de sa carrière, par le Schapi.

L’information sur les crues est relayée sur la carte de vigilance produite par Météo-France.

Ensuite, nous sommes chargés d’appuyer les services de l’État dans la gestion de la ressource en eau, à l’échelle nationale et territoriale. Nous sommes d’ailleurs, compte tenu des problèmes de sécheresse qui se répètent, de plus en plus sollicités à ce titre.

Pour ce faire, nous produisons des services opérationnels, en contribuant notamment au bulletin de situation hydrologique (BSH) et nous apportons notre expertise météorologique aux instances de suivi.

De plus, nous mettons à la disposition de la direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN), des Dreal et des directions départementales des territoires (DDT) un extranet, mis à jour quotidiennement.

Mme Évelyne Perrot, présidente. – Par ressources en eau, vous entendez ce qui est visible, comme les rivières ?

M. Jean-Michel Soubeyroux, directeur adjoint scientifique à la direction de la climatologie et des services climatiques de Météo-France. – Dans le cadre du BSH, les variables hydrologiques sont réparties selon les organismes. Météo-France est chargée du bilan des précipitations, mais aussi de l’humidité des sols et du stock nival. Ensuite, les débits des rivières sont suivis par les Dreal et l’Office français de la biodiversité (OFB), au travers de son observatoire national des étiages (Onde), tandis que les eaux souterraines sont surveillées par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Le BSH et le

comité d'anticipation et de suivi hydrologique (Cash) se nourrissent donc d'un travail conjoint entre plusieurs organismes.

M. Alain Soulan. – Nous apportons également, depuis 2015, un appui à la DGALN. Une convention-cadre, qui a été renouvelée en 2022, précise les différents services auprès desquels nous sommes engagés. De plus, nous contribuons régulièrement aux cellules interministérielles de crise sécheresse – dont une se réunit d'ailleurs aujourd'hui – et aux Cash, qui se tiennent plus souvent.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – En ce qui concerne la gestion des crises, jusqu'à quel échelon apportez-vous votre assistance ?

M. Alain Soulan. – Durant l'année 2022, marquée par les sécheresses, les canicules et les incendies de forêt, nous avons été fortement sollicités, à tous les échelons : départemental, régional et national. Ainsi, nous avons procédé à 132 mises à disposition de bulletin hydrologique mensuel, 150 mises à disposition de bulletin hydrologique au pas de temps décadaire et environ 700 contributions aux comités départementaux « ressource en eau » entre le 3 février et le 15 novembre 2022, dont 9 pour l'outre-mer.

Je vous ai parlé de la diminution des effectifs de Météo-France, mais pas de l'évolution de son organisation territoriale. En 2008, nous étions présents dans chaque département, grâce à l'implantation de centres départementaux météorologiques. Il a été décidé de réduire cette présence, qui était une exception française. Nous sommes ainsi passés, en dix ans, de 108 implantations en métropole à 39 – vous imaginez le travail de réorganisation que cela implique.

Quelque 90 % des agents de Météo-France étant fonctionnaires, nous avons dû attendre les départs à la retraite pour déterminer la nouvelle organisation, notamment en développant le travail à distance. Il n'est pas neutre de siéger dans chacun des comités départementaux alors que nous ne sommes plus présents physiquement sur tout le territoire ; cela demande une organisation spécifique. Ainsi, nous avons créé sept directions internationales qui se situent à Lille, à Bordeaux, à Strasbourg, à Lyon, à Aix-en-Provence, à Rennes et à Saint-Mandé.

De plus, nous disposons de 15 centres de rattachement aéronautique, par exemple à Roissy et à Orly, ainsi que 27 petites unités de maintenance, pour réparer les stations automatiques et les radars. Par ailleurs, nous avons mis en place, pour améliorer le maillage territorial, des référents territoriaux, de manière que nous puissions nous rendre dans chaque département en moins de trois heures. Ceux-ci sont à l'écoute des services institutionnels et leur apportent les informations dont ils ont besoin.

Je vous listerai également quelques services météorologiques spécifiques, notamment dédiés à des activités commerciales, tels que le service Prévil'Eau en matière d'hydrologie et le système ISOP – information et suivi objectif des prairies – en matière d'agrométéorologie. Nous fournissons des flux de données observées et prévues - températures, précipitations... – pour former des modèles applicatifs.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ces flux de données sont intégrés à des modèles applicatifs, qui ont leur économie propre. En tirez-vous des ressources ?

M. Alain Soulan. – Il s’agit d’un autre débat : celui des données publiques. La demande générale semble exiger des services de l’État et des établissements publics comme Météo-France qu’ils mettent à disposition les données qu’ils produisent, au travers d’une infrastructure. Un portail de données publiques existe d’ores et déjà ; nous travaillons à améliorer son ergonomie. Parmi les 58 ETP supplémentaires dont nous disposons, 2 ETP sont consacrés au développement de l’infrastructure informatique pour que les flux soient robustes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La gestion de l’eau reposant sur les bassins versants, les données se croisent-elles entre des échelles administratives et des échelles géographiques ?

M. Alain Soulan. – La météo n’a pas de frontières. Aussi, nous agrégeons, à l’échelle du pays, des données recueillies à des échelles territoriales ou géographiques. Notre réseau de mesures comporte plus de 2 000 stations météorologiques et pluviométriques au sol, ainsi que 33 radars, qui forment un maillage précis sur les lames d’eau.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Les flux de données sont non seulement des observations, mais aussi des prévisions, à destination, par exemple, des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Nos bases de données ne sont pas soumises aux frontières administratives, nous pouvons donc les recomposer selon le périmètre du bassin versant, en respectant des critères et hydrologiques, et administratifs pour répondre aux besoins des divers utilisateurs.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L’importance de ces sujets ne va faire que s’amplifier, notamment pour pouvoir anticiper au mieux le volume d’eau que nous devons consacrer au soutien d’étiage. L’amélioration de la connaissance sur les modélisations de comportements des bassins en fonction des niveaux pluviométriques apporte beaucoup aux analyses prospectives. Il s’agit d’enjeux à la fois économiques et stratégiques.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Nous devons distinguer selon les échéances : les méthodes et le degré de fiabilité différent selon qu’il s’agit de prévisions météorologiques – dix à quinze jours – ou de prévisions à plus longue échéance.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La question sous-jacente est la suivante : les moyens qui vous sont alloués en la matière sont-ils suffisants ?

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Des projets de recherches sont en cours pour trouver des applications opérationnelles. Nous épaulons par exemple le syndicat mixte d’études et d’aménagement de la Garonne (Smeag). Ainsi, Météo-France fournit des prévisions saisonnières hydrologiques d’évolution des débits de la Garonne, à échéance de trois à cinq mois, pour décider de la stratégie de gestion des étiages, en particulier le niveau minimum de débit que le Smeag doit maintenir en recourant aux lâchers d’eau des barrages.

L’une des mesures de notre plan d’action stratégique insiste sur les progrès à réaliser en matière de recherche. Je précise que sur ces sujets, Météo-France collabore avec d’autres instituts scientifiques tels que l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (Inrae) et le BRGM.

Pour répondre à votre question donc, il serait, à mon sens, souhaitable que ces recherches soient mieux coordonnées par la puissance publique. Cette coordination est, à mes yeux, encore manquante. Peut-être le Plan eau permettra-t-il des progrès en la matière, mais,

jusqu'à présent, les actions de recherche qui se développent ne répondent pas à une demande publique coordonnée. Elles résultent plutôt d'initiatives propres des organismes scientifiques.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je précise que j'ai présidé le Smeag ; le sujet m'est donc familier. Les stratégies de soutien d'étiage impliquent également une négociation avec les concessions hydroélectriques. Il est essentiel de conforter la connaissance du modèle et, plus globalement, l'approche prédictive. C'est un enjeu stratégique à tous les niveaux.

M. Alain Soulan. – Nous mettons également en place des services liés aux répercussions du changement climatique sur la ressource en eau. Nous disposons de l'historique des paramètres météo, ainsi que de modèles de prévision à cinquante ou cent ans, développés par notre équipe qui collabore aux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Ainsi, nous participons à différents projets de recherche – Explore 2, Life-Eau – et nous mettons à disposition des résultats – en matière de prévisions, il y a la vigilance, mais aussi le changement climatique – sur le portail Drias, que nous avons récemment enrichi d'une rubrique « Eau ».

À propos du changement climatique, nous avons également développé l'outil de recherche Climadiag Commune, qui permet de consulter l'évolution des paramètres de n'importe quelle commune à cinquante ans.

M. Jean-Michel Soubeyroux. – Je précise que l'idée, c'est de permettre aux élus et aux citoyens de connaître facilement l'évolution du climat sur leur commune.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – C'est formidable, mais méconnu !

M. Jean-Michel Soubeyroux. – Cet outil a été présenté au Congrès des maires au mois de novembre dernier, mais il faut en effet le faire davantage connaître.

M. Alain Soulan. – Il existe également l'outil Climadiag Entreprise, qui s'adresse aux entreprises concernées par les paramètres météorologiques afin de leur permettre de mieux anticiper leurs décisions. Drias a servi de base pour développer Climadiag Commune et Climadiag Entreprise.

M. Jean-Michel Soubeyroux. – Drias s'adresse plutôt à des bureaux d'études et à des services techniques. L'objectif, c'était de mettre à disposition les données des projections climatiques, qui, par leur volume, nécessitent des services techniques.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il serait intéressant de disposer d'un modèle plus standard d'informations de l'ensemble des parties prenantes, en particulier les collectivités locales et territoriales, de sorte que l'on ait une sorte de tableau de bord normalisé, alimenté par des circuits de données agréées. Sinon, chacun développera ses propres outils et méthodes, ce qui aura des conséquences sur les plans communaux de sauvegarde (PCS) : parfois, les méthodologies de remontées ou d'alerte sont assez différenciées. Il faudrait des procédures stabilisées, communes et partagées.

M. Alain Soulan. – La formation des élus au changement climatique est prévue. Une expérimentation a été lancée par la préfecture de l'Indre ; le ministre Christophe Béchu a souhaité généraliser ce type de formation à tous les élus. Une opération pilote sera donc prochainement mise en place dans trois départements avant une généralisation dans toutes les

communes. Météo-France en sera partie prenante, au même titre que l'OFB, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Ce sera l'occasion de faire la promotion de Climadiag Commune.

Il est important de partager l'information et de communiquer, d'autant que la demande est importante.

Mme Marie-Claude Varailles. – C'est d'autant plus vrai qu'il faut donner aux élus les moyens de maîtriser ces outils.

M. Jean-Michel Soubeyroux. – Drias Eau est un nouveau portail ouvert le 30 mars 2023 visant à mettre à disposition les données des simulations hydrologiques, réalisées dans le cadre du projet national Explore 2. Ainsi, les bureaux d'études et tous les acteurs de l'adaptation auront progressivement à disposition des volumes de données très importants sur les futurs de l'eau. Si elles s'adressent pour l'instant à des services techniques, ces données sur le futur de l'eau sont appelées à devenir largement accessibles à tout un ensemble d'acteurs. Il s'agit là d'un changement de paradigme en matière de distribution de ces données.

Météo-France joue ce rôle fédérateur de la distribution des données pour proposer une même interface d'accès aux données, que ce soit pour le climat ou pour l'eau, d'autant que les deux sujets sont liés.

Votre mission d'information s'interroge sur les ressources en eau à l'horizon 2050 en France. Vous avez insisté sur l'aspect exceptionnel de l'année 2022, qui est complètement hors norme par rapport à notre climat d'aujourd'hui : 2,7 degrés de réchauffement par rapport à la période 1961-1990 et près de 3 degrés par rapport au début du XX^e siècle. En matière d'évapotranspiration, cette année est également sans précédent. En France, en intégrant l'année 2022, le réchauffement s'approche rapidement des 2 degrés. C'est 1,7 degré quand on tient compte de la part entropique expliquée par le changement climatique, car il y a aussi une part de variabilité naturelle.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – J'ajoute également pour mes collègues, concernant les feux de forêt hors norme, que les services chargés de la lutte contre les incendies parlent toujours de la règle des 30-30-30 : plus de 30 degrés, moins de 30 % de taux d'humidité et un vent de 30 kilomètres par heure. En 2022, tous ces paramètres étaient largement dans le rouge, ce qui explique le degré d'inflammabilité et la violence des flammes. Ces feux se caractérisent en effet par leur violence de propagation et la difficulté à les maîtriser.

Mme Marie-Claude Varailles. – D'où la nécessité d'intervenir sur les feux naissants...

M. Jean-Michel Soubeyroux. – J'en viens aux précipitations. Les territoires ne vivent pas aujourd'hui les mêmes transitions dans le domaine de l'eau. Ce sera également vrai à l'avenir. La France est dans une zone de transition climatique.

Aujourd'hui, quand on fait la moyenne des précipitations à l'échelon national, on ne voit pas de tendance depuis les années 1960. En revanche, à l'échelle des régions ou des stations, on constate une tendance des précipitations à la hausse dans la moitié nord de la

France et à la baisse dans la moitié sud. Les signaux ne sont pas toujours très stables : les précipitations sont aussi sensibles à une variabilité décennale sur notre territoire. Les tendances ne sont pas aussi nettes pour les précipitations que pour les températures.

Les extrêmes concernent les pluies intenses et la sécheresse des sols. Dans les deux cas, on constate une aggravation de ces phénomènes extrêmes. On a pu relever des pluies extrêmes dans les régions méditerranéennes et une aggravation de la densité de ces précipitations extrêmes, mais la Bretagne, le Centre, le Nord-Est, sont aujourd'hui également concernés. Il est vraisemblable que cette dynamique d'aggravation des événements extrêmes de pluies intenses est sûrement à l'œuvre dans l'ensemble du territoire.

En parallèle, et c'est cohérent avec le sixième rapport d'évaluation du GIEC, on note une aggravation des sécheresses des sols. À l'échelon national, elles ont été multipliées par deux en termes de fréquence depuis les années 1960 ; dans d'autres régions du Sud de la France, la partie Sud de l'Aquitaine, l'Occitanie particulièrement, Provence-Alpes-Côte d'Azur, le ratio est plutôt de trois.

M. Daniel Breuiller. – Comment mesure-t-on la sécheresse des sols ?

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Pour mesurer l'humidité des sols, on utilise la modélisation, on ne passe pas par l'observation. Il s'agit donc de données analysées. Des modèles hydrologiques, qui ont été calibrés par des campagnes de mesures, sont opérés en temps réel ; ils sont confirmés par quelques points de mesure d'humidité des sols qui servent à faire un monitoring pour vérifier la cohérence avec les mesures établies à partir de modélisations. On a des rétrospectives depuis 1958, ce qui nous permet une estimation de l'humidité des sols quotidienne et une résolution tous les huit kilomètres sur le territoire. C'est ce qui permet de définir les critères d'un événement de sécheresse : quand le temps de retour dépasse dix ans, on parle d'épisode exceptionnel de sécheresse des sols.

En termes de ressources en eau, l'écart entre les précipitations et l'évapotranspiration est un indicateur souvent utilisé. Il faut tout de même se méfier, parce que plusieurs formules sont possibles pour calculer l'évapotranspiration. En intégrant l'année 2022, le bilan hydrique moyen en France (RR-ETP) est négatif pour la première fois en moyenne décennale. En 2022, en effet, l'écart entre les précipitations recueillies sur l'ensemble de la France et l'évapotranspiration exceptionnelle a dépassé 300 millimètres. Quand on a en même temps un événement de déficit de précipitations et de fortes chaleurs qui se traduisent par de l'évapotranspiration, on se retrouve dans une situation tout à fait exceptionnelle, comme l'illustre l'année 2022.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Une cartographie permettant de croiser les évolutions climatologiques et les évolutions de la ressource en eau, c'est-à-dire l'analyse des stocks, serait particulièrement intéressante. En effet, les territoires se comportent différemment : une pluviométrie relativement importante peut avoir des impacts singuliers compte tenu des caractéristiques d'un territoire. Il faut donc conjuguer pluviométrie et évolution de la ressource en eau. Croisez-vous ces données ? Vous proposez en effet une cartographie assez précise en matière d'évolution de la température à l'échelle du territoire national, mais on pourrait la croiser avec l'évolution des stocks et de la ressource en eau. On s'apercevrait alors que ce n'est pas forcément homogène.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – On dispose d'un grand nombre de données et on peut en créer de nouvelles. Celles que vous proposez seraient en effet intéressantes. On a, par

exemple, des diagnostics sur l'humidité des sols qui montrent des comportements très différents entre les régions du Sud et celles du Nord de la France. Il faut également se pencher sur les tendances des territoires, car cela pose la question de la résilience. Certains territoires sont habitués à connaître des événements extrêmes, comme la zone méditerranéenne, parce que son climat naturellement plus aride l'y prépare peut-être mieux. En revanche, les sécheresses à répétition depuis 2018 dans le Grand Est ont provoqué beaucoup de dégâts sur la biodiversité, la forêt, l'habitat. Ainsi, dans les territoires moins habitués à être confrontés aux sécheresses des territoires, les conséquences peuvent être très fortes.

À l'intensité de l'aléa s'ajoute donc son caractère exceptionnel dans des territoires confrontés pour la première fois à des événements qu'ils ne connaissaient pas. Il faudrait insister sur l'avenir des événements extrêmes, lequel ne peut pas être extrapolé uniquement à partir des relevés passés. Or, jusqu'à présent, la politique de prévention des risques s'appuyait uniquement sur une meilleure connaissance des événements passés. S'il faut aujourd'hui bien sûr conserver cette mémoire, elle n'est plus suffisante, dans la mesure où les événements du futur pourront être différents de ce que l'on a connu par le passé.

Sur le changement climatique, il y a un écart entre les simulations réalisées par les services de recherche, notamment les laboratoires sur la recherche du climat, et le travail qui reste à accomplir pour que cela devienne des données à destination des services climatiques. Il ne faut pas sous-estimer le décalage entre le temps de la recherche et la construction de services climatiques. Il ne faut pas oublier tout ce travail en aval, qui mobilise des ressources et qui demande de la collaboration entre les différents partenaires – dans le domaine de l'eau, plusieurs organismes interviennent.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L'approche consolidée, sous la forme de groupements de compétences par exemple, ainsi que le partage des analyses vont naturellement dans le bon sens. Auriez-vous d'autres préconisations à nous faire pour améliorer le système au niveau national ? Nous regrettons par ailleurs le manque de lisibilité du paysage de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée à la question de l'eau : quel est votre avis sur ce qui s'apparente pour nous à une forme de *patchwork* ?

M. Jean-Michel Soubeyroux. – Dans le domaine de la recherche, je citerai les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) qui traduisent l'effort budgétaire consenti par l'État pour développer nos connaissances dans des domaines identifiés comme stratégiques. Il existe un PEPR sur le climat baptisé « Tracces » (Transformer la modélisation du climat pour les services climatiques), qui a été lancé au mois de mars dernier et dans lequel Météo-France est très impliqué, ainsi qu'un PEPR consacré à l'eau, le PEPR « *OneWater* » auquel nous participons également.

Il s'agit d'initiatives intéressantes, surtout si les différentes communautés scientifiques sont capables de collaborer ensemble et ne fonctionnent pas en silo.

Enfin, je signale qu'en 2021 a été lancé le programme national Explore 2 : c'est un plan ambitieux destiné à mettre à jour notre connaissance de l'évolution future des ressources en eau. Or, il a eu beaucoup de mal à émerger : un soutien financier continu de l'État reste donc indispensable, de sorte que l'on puisse actualiser très régulièrement le niveau de nos connaissances dans ces domaines.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous avons nous-mêmes observé que les Agences de l'eau réalisaient leurs études et fondaient leurs analyses sur des référentiels disparates, qui n'étaient pas toujours partagés.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – C'est en effet un problème : Météo-France est, quant à lui, naturellement très favorable aux démarches coordonnées au niveau national - lorsque cela est possible – et fondées sur des référentiels communs.

Je le répète, la France se situe dans une zone de transition climatique. À l'horizon 2050, nos simulations en matière de précipitations aboutissent à des résultats très variés : la moitié d'entre elles nous font anticiper une hausse de la pluviométrie de l'ordre de 10 %, l'autre moitié d'une baisse de même niveau, ce qui n'est évidemment pas du tout la même chose.

Pour autant, notre analyse des évolutions saisonnières montre une tendance à la hausse des précipitations en hiver et une tendance à leur baisse en été, ce qui confirme, avec une quasi-certitude, l'aggravation du risque de sécheresse des sols et d'une multiplication des événements du même type que celui que nous avons connu au cours de l'été 2022.

J'ajoute que cette dynamique diffère selon que l'on situe au Nord ou au Sud de la France : les réalités hydrologiques des territoires sont diverses et ne permettront pas la mise en place d'une stratégie nationale unique pour adapter notre pays à cette évolution.

Mme Évelyne Perrot, présidente. – Dans la mesure où ces réalités climatiques différeront selon les territoires, comment faire pour informer au mieux la population ? Météo-France envisage-t-il de mettre une cartographie claire à disposition de nos concitoyens ?

M. Alain Soulan. – France Télévisions a mis en place un bulletin « météo et climat », qui est diffusé chaque soir, et auquel nous contribuons au travers de l'intervention d'experts. Les vecteurs de communication, tout autant que les efforts de pédagogie, sont essentiels, car la matière est, par nature, complexe.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Il ne faut pas oublier le tout nouveau dispositif Ecowatt de l'eau, dans le cadre duquel Météo-France interviendra pour fournir des informations sur l'humidité des sols ou les précipitations au niveau des différents échelons du territoire.

M. Alain Soulan. – L'Ecowatt de l'eau reposera sur les services existants, notamment notre application Météo-France.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Les territoires, je le répète, seront confrontés à des réalités météorologiques différentes. En revanche, chacun aura à faire des efforts, car les ressources en eau diminuent partout.

Il convient en outre de ne pas limiter la réflexion aux variables atmosphériques qui interviennent dans le cycle de l'eau : par exemple, certains territoires exploitent des nappes phréatiques ou des retenues d'eau, d'autre pas. Les critères à prendre en compte sont nombreux, si l'on ne s'en tient pas à la première analyse.

Je précise à cet égard que les simulations hydrologiques réalisées dans le cadre du programme Explore 2 concernent l'hydrologie naturelle et n'intègrent pas les usages : ce

travail devra être effectué par les EPTB, les commissions locales de l'eau (CLE) et les collectivités disposant de la compétence Gemapi.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L'enjeu est de perfectionner tous les systèmes de connaissance à l'échelle des bassins versants, que ce soit en termes de ressources ou d'usages – la connaissance des usages et celle des stocks, notamment au niveau des nappes profondes, mérite d'ailleurs d'être complétée. Le modèle doit être le plus fiable possible à terme, car il fondera la méthode de répartition des ressources en eau à l'échelle de ces bassins. Chacun d'entre nous doit s'engager dans une démarche de sobriété et modifier ses pratiques pour allier performance et modération ; dans le même temps, il faudra garantir un accès à ces ressources dans une perspective pluriannuelle.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – La connaissance des usages est en effet loin d'être aussi complète que celle de l'hydrologie naturelle.

M. Daniel Breuiller. – Pour ce qui concerne l'eau, nous observons certes une grande variabilité des prévisions et de fortes disparités régionales, mais il existe aussi des dynamiques établies : je pense évidemment à l'évolution des températures. Et pourtant, nous nous heurtons aujourd'hui à un certain nombre de réticences à l'évolution des usages, ce qui est tout à fait regrettable. Je partage votre point de vue : les données scientifiques doivent être partagées du mieux possible, tout en restant intelligibles.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – L'année 2022 montre l'importance de prendre en compte la variabilité naturelle des phénomènes climatiques et météorologiques : pour s'adapter efficacement aux évolutions à venir, il ne faut pas se fonder sur des prévisions moyennes établies tous les trente ans, mais sur les événements extrêmes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Constatez-vous un allongement des cycles de sécheresse ?

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Non, pas vraiment. En revanche, nous constatons que la hausse des températures et les déficits de précipitations conduisent à des sécheresses plus précoces et plus intenses. Nous remarquons une plus grande volatilité des ressources en eau, mais pas une plus grande variabilité des précipitations.

Mme Marie-Claude Varailas. – Les petites communes sont très touchées par des phénomènes climatiques violents, sans compter qu'elles doivent tenir compte des réglementations de plus en plus strictes découlant des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) et, demain, du « zéro artificialisation nette » (ZAN) – je pense particulièrement au secteur de la vallée de la Vézère dans mon département.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Nous savons que les précipitations extrêmes deviennent plus intenses, mais nous ne sommes pas encore capables de les traduire dans le cycle de l'eau en termes d'inondations : les phénomènes de crues sont très complexes, car ils résultent d'une multitude et d'une conjonction de facteurs : le ruissellement urbain, le débordement des cours d'eau et des nappes, la fonte des neiges... La DGPR a entamé des travaux pour améliorer notre maîtrise des risques d'inondations. De mon point de vue, il serait nécessaire d'intégrer ces éléments dans les futurs PPRI, afin de les actualiser.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les sols ont beaucoup évolué ces dernières années : la manière dont l'eau ruisselle est totalement différente de celle d'hier. Pour une

même pluviométrie, on assiste dans certains territoires à des crues plus intenses qu'autrefois. L'amélioration de la prévisibilité de ces aléas est indispensable, d'autant qu'elle a des répercussions sur notre gestion des ressources en eau. Beaucoup de questions se posent autour des crues collinaires et des bassins de rétention construits à bon escient. Par exemple, le fait de stopper ou de freiner l'eau de ruissellement constitue-t-il une bonne stratégie si l'on parvient à réutiliser cette eau au profit de l'environnement général et des usages ?

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Nous avons été associés au projet FLAude, programme visant à mieux comprendre les phénomènes hydrométéorologiques dans l'Aude et, plus globalement, à améliorer la résilience des territoires face aux phénomènes d'inondation, et ce en recourant à l'imagerie spatiale. L'enjeu consistait notamment à repérer les pratiques agricoles, les usages du territoire à l'échelle de la parcelle.

Mme Évelyne Perrot, présidente. – Dans mon village de Dosches, nous avons pris l'initiative de cartographier les risques, en vue d'adapter notre territoire : nous avons demandé aux cultivateurs de travailler autrement, de laisser certaines bandes enherbées, par exemple. Nous nous sommes également dit que les mares, qui se situaient autrefois au bas du village et qui ont été supprimées faute de bétail à abreuver, auraient une grande utilité aujourd'hui.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Dans le droit fil de ce que vous venez d'évoquer, je souhaiterais mentionner le travail du projet *Life* Artisans, qui met en avant un ensemble de solutions d'adaptation fondées sur la nature, comme l'intérêt des zones humides ou la remise au goût du jour de certaines pratiques du passé, dont nous sommes sûrs qu'elles n'ont pas d'autres externalités que celles que l'on connaît déjà.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le monde agricole vous sollicite-t-il beaucoup ?

M. Alain Soulan. – Nous avons développé une station météo virtuelle en collaboration avec Arvalis, mais ce modèle n'a pas perduré.

M. Jean-Michel Soubeyrou. – Aujourd'hui, Météo-France n'est pas dans le circuit de décision du monde agricole, lequel bénéficie d'un réseau de conseil stable, qui repose notamment sur l'expertise des chambres d'agriculture.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Et pourtant, l'agriculture représente 55 % de la consommation d'eau en France : l'enjeu est considérable !

M. Alain Soulan. – Pour ce qui est de la filière agricole, ce que l'on peut souhaiter en tous les cas, c'est davantage de coordination, afin que l'on soit capable de fournir des réponses collégiales et que ce secteur puisse se projeter vers l'avenir.

Mme Évelyne Perrot, présidente. – Nous vous remercions de nous avoir consacré ce temps important.

La réunion est close à 12 h 35.

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

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Table ronde consacrée aux offices de l'eau dans les outre-mer

M. Rémy Pointereau, président. – Nous remercions les représentantes et représentants des Offices de l'eau dans les outre-mer de participer à cette table ronde à laquelle ont été invités les sénatrices et sénateurs d'outre-mer. Sont présents : Dominique Laban, directeur de l'Office de l'eau de la Guadeloupe, Faïçal Badat, directeur du développement durable des territoires adjoint auprès du directeur général de l'Office de l'eau de La Réunion, Myriane Inimod, directrice par intérim de l'Office de l'eau de la Guyane et responsable du pôle technique territorial, Michela Adin, directrice générale de l'Office de l'eau de la Martinique, Loïc Mangeot, directeur adjoint de l'Office de l'eau de Martinique et Olivier Kremer, directeur de la DEAL (Direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer) de Mayotte.

Les sénateurs membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer ont également été invités à participer à cette table ronde, et nous saluons la présence de Stéphane Artano, président de la délégation et Micheline Jacques, sénatrice de Saint-Barthélemy.

L'objectif de cette audition est d'éclairer les membres de la mission d'information transpartisane sur la gestion durable de l'eau, constituée le 8 février dernier, à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. Je rappelle que cette mission est composée de sénateurs représentant l'ensemble des groupes politiques et devrait achever ses travaux au début du mois de juillet. Dans ce délai, il nous revient d'entendre les experts, parties prenantes et acteurs institutionnels de la politique de l'eau en France.

L'objet de notre mission ne se limitant pas au territoire métropolitain, les enjeux hydriques ultramarins sont également à prendre en compte qu'il s'agisse des spécificités liées à l'insularité, à l'absence dans certains cas de masses d'eau souterraines, à la forte exposition aux effets du changement climatique, à la vétusté ou au maillage insuffisant des réseaux de distribution d'eau, aux questions de salinité, voire à la pression démographique ou touristique.

Il s'agit d'évaluer la pertinence de la politique publique de l'eau menée dans les territoires d'outre-mer, tant au regard des aspects quantitatifs que qualitatifs. Les objectifs fixés sont-ils adaptés à la réalité ? L'accompagnement de l'État est-il suffisant ? Les instruments juridiques, organisationnels et financiers de la politique de l'eau sont-ils efficaces ? Le cadre institué par les grandes lois sur l'eau de 1964, 1992 et 2006 doit-il évoluer, notamment vers une différenciation accrue au bénéfice des outre-mer ? Quelles évolutions doivent-elles être enclenchées pour améliorer la gestion de l'eau dans ces territoires, au regard de leurs contraintes particulières ?

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je vous propose en préambule de décrire les structures que vous représentez dans le cadre de cette audition et de nous apporter de premiers éléments de réponse ou commentaires aux questions que le Président vient de formuler. Dans un second temps, nous aborderons les interrogations plus précises qui vous ont été communiquées par un questionnaire.

M. Dominique Laban, directeur de l'Office de l'eau de la Guadeloupe – L'Office de l'eau de la Guadeloupe, présidé par Isabelle Amireille-Jomie, est un établissement public rattaché à la collectivité départementale.

Parmi les autorités organisatrices, on note la création, en 2021, du Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) ainsi que de la communauté de communes de Marie-Galante.

En ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable, la principale difficulté à laquelle nous sommes confrontés tient à la vétusté du réseau, les conduites étant âgées de plus de 80 ans. Depuis la mise en œuvre du Plan eau DOM, au cours des cinq dernières années, un important effort d'investissement a été fourni en faveur du renouvellement des canalisations et de la remise en état d'unités de production. Le récent passage de la tempête Fiona a fortement endommagé l'un des principaux réseaux alimentant la majorité des usagers de Grande-Terre, des Saintes et de la Désirade. En tout état de cause, l'état global du réseau appelle un renouvellement d'envergure.

Une augmentation significative des volumes d'eau potable prélevés est constatée depuis quelques années, conduisant à une surexploitation de la ressource disponible : 120 millions de mètres cubes d'eau sont prélevés annuellement, principalement au niveau des eaux superficielles et 50 % de ces prélèvements sont perdus en raison des fuites qui émaillent le réseau d'approvisionnement. Les eaux souterraines de Grande-Terre font également l'objet d'une surexploitation ; il en résulte un phénomène de salinisation observé par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) à l'échelle de plusieurs forages.

La ressource en eau est affectée par les effets du dérèglement climatique : une récente période de sécheresse a nécessité un apport supplémentaire en eau, principalement pour les agriculteurs de Grande-Terre. La politique d'irrigation, reposant notamment sur l'utilisation de barrages, mise en place par la collectivité départementale, a permis de répondre en grande partie à ce besoin en eau, mais les conséquences du changement climatique doivent nous amener à appliquer une gestion de l'eau beaucoup plus responsable. Actuellement, nous observons une multiplication des dispositifs de stockage des eaux pluviales et de l'eau potable ; de plus, l'achat de bouteilles d'eau représente un coût de plus en plus lourd pour les ménages, en particulier les bénéficiaires des minimas sociaux.

La Guadeloupe est par ailleurs confrontée à des problèmes de pollution, émanant, au premier chef, de l'utilisation de pesticides tels que le chlordécone, mais également de rejets industriels générés, notamment, par les producteurs de rhum et les distilleries. En outre, l'échouage de plus en plus important de sargasses impacte le milieu côtier.

Le Plan eau DOM prévoyait une enveloppe de 35 millions d'euros, qui s'est avérée insuffisante au regard des investissements à réaliser pour réhabiliter les dispositifs d'eau potable. Ce budget a été complété par un plan d'actions prioritaires que la région et le département ont piloté : celui-ci a permis une accélération de la rénovation du réseau d'approvisionnement, de la réparation des fuites et des renouvellements de compteurs d'eau. On enregistre donc des améliorations, qui ne s'étendent toutefois pas encore aux problèmes de non-conformité qui concernent 80 % des dispositifs d'épuration. La résolution de l'ensemble des dysfonctionnements constatés en matière d'eau potable, sans compter l'assainissement, nécessiterait un budget estimé à environ 800 millions d'euros.

L'Office de l'eau a apporté sa contribution aux travaux de rattrapage destinés à remédier à l'état de vétusté du réseau d'eau et d'assainissement ; ce dernier a fait l'objet d'un inventaire exhaustif qui a été mis à disposition du SMGEAG.

À l'heure actuelle, les ruptures d'approvisionnement en eau potable touchent majoritairement des populations de catégorie sociale défavorisée.

Mme Michela Adin, directrice générale de l'Office de l'eau de la Martinique. – Le fonctionnement de l'Office de l'eau de la Martinique est assuré par une équipe de 30 agents, sur la base d'un budget annuel d'environ 12 millions d'euros. Sa compétence s'étend à l'ensemble du territoire.

L'approvisionnement en eau potable n'est pas affecté par une raréfaction de la ressource et 99,9 % des Martiniquais ont accès à l'eau potable ; la consommation devra toutefois être ajustée, eu égard aux perspectives associées au changement climatique. Si la ressource est abondante, le taux de rendement du réseau, estimé à environ 40 %, est faible du fait de nombreuses fuites. Il en résulte un prélèvement en eau largement supérieur aux besoins réels de la population. En revanche, la consommation d'eau potable est en baisse : cette tendance sur le temps long reflète une évolution dans les habitudes des usagers.

La répartition géographique de la ressource en eau est inégale : elle est essentiellement localisée dans les parties nord et centrales de l'île, où se situent les principaux captages. Il est donc nécessaire d'acheminer l'eau jusqu'au sud de la Martinique, davantage peuplé que le nord. Parallèlement, la saisonnalité de la recharge est irrégulière : des périodes de sécheresse intense, de plus en plus longues, surviennent entre décembre et juin. En ce mois de mai, des seuils d'alerte sont déjà atteints.

Si la Martinique est convenablement équipée pour assurer l'assainissement, le niveau de performance et de conformité de ces installations doit être amélioré : seules 15 % des stations d'assainissement collectif satisfont les critères de conformité. On constate des défauts d'entretien ou encore des problèmes de sous-dimensionnement. Les dispositifs d'assainissement non collectif représentent 60 % du parc et 65 % d'entre eux présentent un problème de non-conformité dont la résolution requiert, pour les particuliers concernés, un investissement de 10 000 à 12 000 euros ; or, la majorité de la population ne peut assumer de telles dépenses.

Dans ce contexte, l'assainissement constitue la première cause de pollution des masses d'eau, en particulier côtières. Le SDAGE 2022-2027 fait de l'amélioration de l'assainissement une priorité. Outre les moyens financiers nécessaires, un travail de sensibilisation est à conduire auprès des usagers. Dans le cadre du dispositif de financement de l'assainissement aux particuliers (DFAP), l'Office de l'eau reçoit le soutien de la Caisse générale de sécurité sociale, de la Caisse d'allocations familiales (CAF) et de la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) dans le but d'apporter une aide financière aux particuliers qui souhaitent réhabiliter leur dispositif d'assainissement.

L'utilisation du chlordécone dans les bananeraies constitue une seconde source de pollution des eaux martiniquaises. En plus des indicateurs exigés par la directive cadre sur l'eau (DCE), l'Office de l'eau surveille des données locales afin d'adopter une approche précise et territorialisée des pollutions auxquelles la Martinique est confrontée. Une attention particulière est portée au cas des distilleries qui sont incitées à modifier leurs pratiques.

Un groupement d'intérêt public a été constitué, à l'initiative de la CTM, pour lutter contre la prolifération des sargasses. L'Office de l'eau y prend part en contribuant au développement de la connaissance mais également à travers des financements.

La compétence eau est répartie, depuis 2017, entre trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) correspondant à un découpage nord-centre-sud du territoire. Cependant, ceux-ci ne disposent pas de moyens à la hauteur de leur besoin en investissement, bien que 85 % à 100 % des financements soient assurés dans le cadre du Plan eau DOM, du plan de relance et des dispositifs proposés par l'Office de l'eau. Les EPCI rencontrent en outre des problématiques d'ingénierie interne, les équipes techniques n'étant pas assez nombreuses, ce qui limite la mise en œuvre d'une partie des projets.

M. Olivier Kremer, directeur de la direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement (DEAL) et de la mer de Mayotte. – Mayotte ne possède pas d'Office de l'eau, la structure n'ayant pas encore été créée. Les missions afférentes sont donc réparties entre la DEAL, le syndicat mixte et l'Office français de biodiversité.

L'île connaît une situation de tension permanente sur la ressource en eau : cette dernière provient majoritairement des précipitations et dépend de la capacité des retenues collinaires. L'année 2023 est particulièrement critique : la saison habituelle des pluies s'est caractérisée par une très faible pluviométrie qui n'a pas permis la recharge des nappes ni le remplissage des retenues. Ces dernières ne sont remplies qu'à 40 %. La demande en eau potable étant supérieure à la ressource disponible, des « tours d'eau », ou coupures programmées nocturnes, sont instaurés plusieurs fois par semaine. Afin d'augmenter l'approvisionnement en eau potable, plusieurs leviers sont activés : recherche des fuites, optimisation des forages et accélération des investissements déjà identifiés dans une programmation pluriannuelle (2022-2026), destinés à la création de nouveaux forages, d'unités mobiles de traitement, d'une nouvelle usine de dessalement pour Grande-Terre ainsi que d'une troisième retenue collinaire. Un budget de 287 millions d'euros a été prévu en faveur des travaux liés à l'approvisionnement en eau potable pour la période 2022-2026.

Les installations d'assainissement affichent un retard quant aux obligations fixées par la directive Eaux résiduaires urbaines (DERU) pour les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) précité intègre donc un volet assainissement, pour 181 millions d'euros, dont l'objectif est de mettre en conformité avec la DERU les six agglomérations concernées.

La gestion de crise immédiate est centrée sur une répartition équitable et sur l'augmentation de la ressource en eau. À moyen terme, il est prévu de réviser la planification des investissements inscrits dans le PPI afin de mettre fin aux coupures programmées : il s'agit notamment d'accélérer le versement des financements destinés à l'usine de dessalement, dont la livraison était initialement prévue en 2026. Une première tranche permettant de produire 10 000 mètres cubes d'eau douce par jour devrait être achevée en juillet 2024.

M. Faiçal Badat, directeur du développement durable des territoires adjoint auprès du directeur général de l'Office de l'eau de La Réunion. – L'île de La Réunion, d'une superficie de 2 500 kilomètres carrés, compte 860 000 habitants et se situe en zone intertropicale, laquelle se caractérise par une forte pluviométrie : 7 milliards de mètres cubes d'eau de pluie arrosent le territoire en un an. Pour autant, en dehors de la saison des pluies, qui s'étend de décembre à avril et contribue à 80 % à la recharge de la ressource, l'île connaît

une saison sèche de juin à octobre, voire novembre, durant laquelle l'accès à la ressource en eau peut localement atteindre une situation de tension.

Avec la mise en œuvre de la loi NOTRe, le service public d'eau et d'assainissement, réparti jusqu'en janvier 2020 entre une vingtaine d'autorités organisatrices, est désormais assuré par les cinq communautés d'agglomérations de l'île. Les Offices de l'eau des DOM-TOM ont été créés 40 ans après l'entrée en vigueur de la loi de 1964 : leurs missions équivalent à celles des Agences de l'eau, mais s'articulent, dans ces territoires, de façon particulière avec les compétences d'autres structures. En l'occurrence, l'Office de l'eau de La Réunion est rattaché à la collectivité départementale.

L'île compte 394 000 abonnés à l'eau potable, 80 % de la population étant alimentés en délégation de service public, et environ 6 000 km de réseau affichant une moyenne de 60 % de rendement.

Un important effort a été fourni entre 2016 et 2021 en faveur de la potabilisation de l'eau : durant cette période, 18 des 26 unités actuellement en fonctionnement ont été créées.

Les travaux nécessaires au renforcement du réseau d'assainissement ont été principalement réalisés entre 2009 et 2015 : plusieurs stations d'épuration ont été créées ou réhabilitées. Le parc, comportant 16 stations, possède une capacité de traitement suffisante. L'assainissement collectif concerne 55 % de la population. Il existe donc, en parallèle, 175 000 dispositifs d'assainissement individuel dont 90 % présentent des problèmes de conformité ou de fonctionnement, ce qui constitue un risque significatif du point de vue sanitaire comme environnemental.

Il est à souligner que les compétences qui reviennent, sur le territoire métropolitain, aux comités de bassin et à l'OFB, sont confiées, à La Réunion, au Parlement de l'eau et de la biodiversité qui valide le PPI de l'Office de l'eau.

Les objectifs à atteindre en matière d'assainissement concernent l'amélioration des dispositifs individuels et l'augmentation du nombre de personnes raccordées au réseau collectif.

Sur les 12 aires d'alimentation de captage, 6 sont affectées par un problème de pollution.

Enfin, en matière d'ingénierie, la disponibilité des outils financiers est à souligner : des travaux ont été réalisés à hauteur de 500 millions d'euros sur une période de 6 ans. Néanmoins, la mise en œuvre de certains projets est entravée par la structuration insuffisante des équipes ou de leurs compétences, que celles-ci touchent à l'eau potable, à l'assainissement ou à la gestion des milieux aquatiques. Ce constat concerne les collectivités comme les bureaux d'étude. C'est pourquoi nous travaillons avec les services de l'État, dans le cadre du Plan Eau DOM, afin d'établir des cursus de formation spécifiques.

Mme Myriane Inimod, directrice de l'Office de l'eau de la Guyane et responsable du pôle technique territorial. – La carte intercommunale de la Guyane est découpée en quatre EPCI, mais un seul d'entre eux exerce les compétences eau et assainissement. Un deuxième EPCI est compétent en matière d'assainissement non collectif.

Les prélèvements en eau annuels s'élèvent à 21 millions de mètres cubes pour l'alimentation en eau potable, et 90 % d'entre eux sont réalisés dans des captages de surface.

S'agissant de l'approvisionnement en eau potable, un seul exploitant historique fonctionne avec une délégation de service public et couvre 90 % du territoire, soit 18 communes. Les quatre communes restantes sont en régie.

Deux exploitants sont respectivement en charge des stations d'épuration et des réseaux d'assainissement.

Le budget de l'Office de l'eau s'élève à 3,4 millions d'euros issus des redevances et 1,4 million d'euros d'aides aux porteurs de projets. Un PPI a été voté pour une période de 7 ans et porte sur un budget total de 9,6 millions d'euros.

Dans la perspective du transfert des compétences, en application de la loi NOTRe, les EPCI ont lancé des études, lesquelles ont fait ressortir que la mutualisation au sein d'un service intercommunal ne se traduirait pas par une réduction des coûts. Celles-ci démontrent également que les redevances ne suffisent pas, dans le cas des communes isolées, à financer les services publics d'eau et d'assainissement.

Quatre projets d'envergure, dont les dossiers de consultation des entreprises sont finalisés, ne peuvent être amorcés faute de financements ; pour deux d'entre eux, cette situation s'explique par la modification des règles d'attribution des moyens alloués par l'OFB. Par exemple, la création de réservoirs de stockage n'est plus éligible.

L'Office de l'eau de la Guyane compte trois ingénieurs accompagnant les communes dans la réalisation de leurs projets eau et assainissement. Une étroite collaboration a été établie avec l'un des quatre EPCI : la Communauté de communes de l'Ouest guyanais (CCOG) qui réunit 8 des 22 communes de l'île.

En ce qui concerne l'assainissement, 90 % du parc d'assainissement non collectif est non-conforme ; un dispositif d'aides aux particuliers a été mis en place, à hauteur de 1,7 million d'euros, à l'intention des usagers de deux des quatre EPCI.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je vous remercie pour ces présentations et états des lieux de la gestion de l'eau en outre-mer.

Pouvez-vous à présent nous fournir des indications sur les modèles économiques et financiers ainsi que sur les coûts au mètre cube de l'eau et de l'assainissement collectif ? Il serait par ailleurs intéressant, en écho aux problèmes d'investissement mentionnés, de chiffrer le décalage entre vos capacités de financements dans le cadre d'un PPI et les besoins constatés. Il conviendrait également de préciser, le cas échéant, les sources d'autres interventions financières.

D'importants niveaux de non-conformité, notamment en matière d'assainissement individuel, ont été pointés : quelle serait la trajectoire la plus adéquate pour diminuer ces taux ? Une mutualisation de certains coûts d'intervention est-elle envisageable, afin d'en abaisser le montant pour les particuliers concernés ?

Enfin, quelles propositions pourriez-vous formuler en vue d'améliorer la prise en charge des compétences eau et assainissement par les Offices de l'eau ?

Mme Michela Adin. – D'une part, la mise aux normes des installations d'assainissement non collectif doit être encouragée par une intense sensibilisation de la population quant à la pollution occasionnée, mais aussi des élus : ces derniers s'emparent progressivement de ce sujet alors que leurs préoccupations portaient davantage par le passé sur l'eau potable.

D'autre part, des solutions d'aide à la population à travers les aides sociales, le chèque énergie ou des réductions d'impôts doivent contribuer à cet effort de mise en conformité.

Enfin, il est souhaitable d'offrir aux EPCI un accompagnement dans la prise de compétences, en premier lieu en ce qui concerne l'entretien de l'assainissement non collectif. Parallèlement, les dispositions réglementaires en matière d'assainissement non collectif, qui sont assez strictes, s'appliquent à toute la France, alors que les territoires ultramarins sont équipés d'installations rustiques qui ne nécessitent pas systématiquement une réhabilitation totale. Une évolution de la législation pourrait être envisagée.

M. Dominique Laban. – Des appels à projets ont été lancés en direction des bailleurs sociaux en faveur d'une amélioration des systèmes d'assainissement collectif, avec des résultats positifs, même s'ils restent modestes.

Nous observons depuis cinq ans un effondrement du recouvrement des redevances - le total des créances s'élève à 55 millions d'euros. Malgré tout, l'Office de l'eau de la Guadeloupe inclut dans son budget une part réservée à la remise en conformité 14 stations d'épuration par l'opérateur unique existant sur le territoire.

S'agissant de l'assainissement non collectif, l'Office recherche des partenaires. Mais la CAF et la Caisse de sécurité sociale nous ont indiqué que leur maquette financière devait avant tout couvrir les actions destinées aux publics défavorisés.

Nous rencontrons de grandes difficultés qui tiennent à la combinaison de deux facteurs : on a une utilisation excessive de la ressource - 120 millions de m³ d'eau prélevés dont la moitié est perdu en fuites - et nous ne recouvrons que 40 % de nos factures. Nos redevances encaissées sont donc faibles. Notre système s'effondre et on essaie de le sauver en négociant avec le nouvel opérateur. Les opérateurs privés, par exemple sur Marie-Galante, payent les redevances, mais on a besoin d'en encaisser davantage.

Nos demandes sont les suivantes : les procédures gagneraient à être simplifiées et l'ingénierie qui fait défaut aux opérateurs gagnerait à être prise en charge de manière à accélérer la politique de rattrapage dans le rétablissement de la performance des réseaux et de dispositifs d'assainissement conformes afin d'endiguer la dégradation des milieux, qui s'amplifie.

M. Faiçal Badat. – Le prix du mètre cube eau potable et assainissement se situe entre 2,40 et 2,50 euros ; si ce coût peut paraître faible au premier abord, il doit être mis en regard de la situation socio-économique de La Réunion. De plus, celui-ci est amené à augmenter au gré des investissements programmés en faveur des unités de potabilisation.

La capacité de programmation du territoire équivaut à 450, voire 550 millions d'euros sur six ans tandis que l'estimation du besoin d'investissement, pour la même période, peut atteindre 1 milliard d'euros. Néanmoins, nous devons nous intéresser à ce que nous

sommes capables de réaliser dans un temps imparti. À cet égard, une certaine agilité financière est souhaitable : par exemple, la fongibilité des quatre enveloppes du PPI de l'Office de l'eau permet une plus grande adaptabilité en cours d'exécution budgétaire.

Le PPI 2022-2027 intègre des opérations collectives destinées à la réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif : bien que les maîtres d'ouvrage soient des particuliers, l'autorité organisatrice doit être impliquée dans le processus.

M. Olivier Kremer. – De nombreuses sources de financement sont mobilisables : outre les fonds proposés dans le cadre du programme européen en cours, de nouvelles enveloppes vont être associées aux contrats de plan État-Région. Des prêts délivrés par l'Agence française de développement sont également à citer, permettant d'initier certains projets prévus dans les PPI. Une fois ces financements mutualisés, il convient de ne pas les fléchir trop précisément, de manière à pouvoir en mobiliser rapidement une partie.

Mme Micheline Jacques, sénatrice de Saint-Barthélemy – Je remercie chacune des personnes auditionnées pour la qualité de leurs interventions, à travers lesquelles je note, en premier lieu, une inquiétude quant à la raréfaction de la ressource en eau. Face à ce phénomène, envisagez-vous l'expérimentation de technologies innovantes de production d'eau potable ? Je pense, en particulier, à la captation de l'eau atmosphérique, très présente dans les territoires ultramarins du fait de l'importante hygrométrie qui caractérise leur climat.

Par ailleurs, pensez-vous qu'il serait pertinent d'élaborer en outre-mer des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) - dispositifs déjà mis en œuvre à l'échelle métropolitaine ?

M. Faïçal Badat. – Le recours à de nouvelles techniques de production d'eau potable fait partie des solutions qui doivent être envisagées dès lors qu'une région est confrontée à une situation de stress hydrique ou à un accès insuffisant à la ressource - ce qui n'est pas le cas de La Réunion, hormis en période d'étiage. Au demeurant, de telles technologies comportent des inconvénients en matière de consommation énergétique.

J'identifie certaines limites à la mise en place de PTGE à La Réunion ; en effet, les autorités organisatrices en charge de la gestion de l'eau depuis 2020 n'exercent pas encore pleinement leur compétence, notamment en ce qui concerne l'animation territoriale. Cette dynamique s'instaure peu à peu : par exemple, l'Office de l'eau travaille conjointement avec les autorités organisatrices et les professionnels de l'agriculture pour améliorer la gestion des aires de captage prioritaires.

M. Olivier Kremer. – Nous avons étudié la possibilité de capter l'eau atmosphérique pour répondre en partie à la crise que rencontre l'île de Mayotte ; cette solution a cependant été écartée pour le moment, la production qui en découle étant limitée au regard des besoins du territoire. Les unités dont nous avons eu connaissance peuvent générer 180 000 litres d'eau en un an. Il est prévisible que cette technologie devienne plus performante ; en tout état de cause, celle-ci peut convenir à des besoins ponctuels.

S'agissant de l'efficacité d'un PTGE, nous observons attentivement sa mise en œuvre à l'échelle de la Corse.

M. Loïc Mangeot, directeur adjoint de l'Office de l'eau de Martinique. – En Martinique, le recours à des générateurs d'eau atmosphérique ne constitue pas une voie

d'expérimentation, la ressource étant suffisante, la plupart du temps. Nous privilégions, dans un objectif de sobriété, les projets d'utilisation des eaux non conventionnelles, et notamment des eaux usées traitées (REUT), ainsi que les possibilités de récupération des eaux pluviales à l'échelle domestique ou des entreprises.

Dans le but de planifier la gestion de la ressource en eau, l'Office de l'eau de Martinique a développé un modèle de gestion combinant les facteurs liés aux conditions climatiques et environnementales avec les données propres aux infrastructures, tout en intégrant les besoins associés aux différents usages de l'eau. Ce modèle permet de simuler des scénarios d'aménagement, dans la perspective d'une aggravation des phénomènes de sécheresse, ainsi que de chiffrer les résultats qui seraient obtenus par l'amélioration du rendement des réseaux, les interconnexions, la diversification des ressources... Il en ressort que la solution la plus efficace consiste à allier toutes les catégories d'intervention. Ce modèle est utilisé par les EPCI pour développer leur schéma directeur d'alimentation en eau.

Le coût du service d'eau en Martinique s'élève à 2,73 euros par mètre cube pour l'eau potable et à 2,71 euros pour l'assainissement. Nous n'avons donc plus de marge de manœuvre pour trouver des recettes supplémentaires.

M. Stéphane Artano, président de la délégation aux outre-mer. – Je vous remercie, Monsieur le Président et Monsieur le rapporteur, d'avoir associé les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer à ces importantes réflexions sur la gestion durable de l'eau.

La politique de l'eau fait partie, dans les territoires ultramarins, des piliers à l'aune desquels les politiques publiques sont jugées et évaluées par nos concitoyens. La parole publique et la capacité d'action de certains élus sont remises en question, au regard des taux de rendement et de non-conformité.

Il ressort de la majorité des interventions des représentants entendus que, si les financements destinés aux opérations de réhabilitation et mise en conformité sont disponibles, les autorités organisatrices sont confrontées à une carence en ingénierie. Dans ces circonstances, il apparaît indispensable de bénéficier des compétences détenues par les opérateurs rodés à ce type d'exercice, y compris en dehors des territoires ultramarins. Ce sujet amène à interroger l'intervention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en outre-mer, dont le représentant est, dans la majorité des cas, le préfet des territoires sans qu'un service nouveau soit créé pour aider les petites collectivités qui souhaiteraient solliciter des expertises dont ils ne bénéficient pas en interne.

Au regard de ces constats, et dans la mesure où des schémas et PPI sont déjà constitués, il semble essentiel, en premier lieu, de généraliser une prise de conscience collective à l'échelle des élus ; la situation de certains territoires atteint un tel niveau de gravité que des défauts de conformité et des cas de pollution des sols pourraient être portés devant les tribunaux.

En second lieu, il est primordial de structurer l'ingénierie, ce en quoi le Gouvernement peut apporter un soutien aux collectivités.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Dans le cadre des travaux de cette mission d'information, nous allons nous saisir de ces sujets afin de formuler des propositions

d'accompagnement des Offices de l'eau ultramarins dans l'accomplissement de leurs missions.

Tous les aspects de la gestion de l'eau dans les territoires d'outre-mer n'ayant pu être abordés au cours de cette table ronde, nous laissons le soin aux représentants interrogés de nous apporter par écrit des éclairages complémentaires.

M. Rémy Pointereau, président. – Je remercie les participants pour leur disponibilité.

La réunion est close à 20 heures.

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

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

M. Rémy Pointereau, président. – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) dans le cadre des travaux de notre mission d'information sur la gestion durable de l'eau. Nous accueillons M. Matthieu Schuler, directeur général délégué du Pôle Sciences pour l'expertise, Mme Éléonore Ney, cheffe d'unité d'évaluation des risques liés à l'eau, M. Éric Vial, directeur de l'évaluation des risques, et Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles.

L'ANSES a pour mission principale d'évaluer les risques pour la santé et pour l'environnement que nous font courir les produits, les aliments et les pratiques. L'eau est une préoccupation forte pour l'ANSES qui vient de publier un rapport sur les polluants émergents dans l'eau potable. Nous cherchons aussi à évaluer les risques sanitaires liés à la réutilisation des eaux usées. Notre objectif de voir comment nous pouvons davantage réutiliser les eaux usées. En France, nous sommes à 0,6 %, voire 1 %, de réutilisation que l'Espagne est à 13 %, l'Italie à 20 % et l'Israël à 90 %. Nos échanges vont certainement être riches.

Notre mission d'information a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat, dont le rapporteur est Hervé Gillé. Comme mission transpartisane, elle comprend des sénateurs de toute sensibilité politique. Nous avons commencé les auditions au mois de février. Nous ferons des déplacements sur le terrain. Nous irons dans le Cher lundi prochain. Ensuite, nous irons dans les Deux-Sèvres. Nous avons prévu de rendre notre rapport au début du mois de juillet. Il est évident que vous pourrez nous envoyer une contribution écrite pour nous communiquer quelques éléments factuels. Vous avez reçu une liste de questions en amont de cette audition.

M. Matthieu Schuler, directeur général délégué du Pôle Sciences pour l'expertise. – L'ANSES vous remercie pour le temps que vous consacrez à ce sujet qui

occupe une partie des personnels scientifiques et des experts de l'agence. L'ANSES travaille bien sûr avec ses propres équipes, mais aussi avec des experts du monde scientifique et des universités. Je serai très rapide dans ma présentation et nous apporterons une contribution écrite en complément à notre audition.

L'ANSES est une agence de sécurité sanitaire. Elle est sous la tutelle de cinq ministères : travail, agriculture, santé, environnement et protection des consommateurs. Notre préoccupation est de réunir l'ensemble des connaissances scientifiques au service de la sécurité sanitaire. Nous mettons en œuvre différents métiers. Les métiers de recherche et de référence représentent la moitié des effectifs de l'agence. S'inscrit ainsi dans ce cadre le laboratoire d'hydrologie de Nancy, qui a produit le rapport que vous évoquiez en introduction et qui travaille sur le contrôle des eaux et la prospective. Un deuxième métier de l'ANSES est l'expertise, visant à formuler des avis en appui aux décideurs de politiques publiques. Nous exerçons aussi des missions de vigilance dans différents domaines pour capter des signaux, au-delà de l'analyse de la littérature scientifique, qui méritent attention, action ou réaction des acteurs publics. Nous menons enfin des missions de prise de décision individuelle dans le domaine de produits phytopharmaceutiques et des biocides.

L'eau est un sujet par essence transversal. Avec l'air et le sol, il est l'un des trois milieux avec lesquels l'être humain est en contact permanent. L'eau est à la fois un milieu très mobile, mais aussi un milieu d'accumulation, comme les sols. Nous avons à cœur d'adopter une approche globale en matière de santé. Quand des molécules chimiques, des agents microbiologiques ou des agents physiques viennent interagir avec l'humain, les animaux ou les végétaux, il est difficile de savoir si quelle est la source de cette interaction : activité professionnelle ou exposition environnementale.

L'ANSES est en appui du ministère de la santé sur les problématiques de réutilisation des eaux usées traitées. D'une manière plus large, l'agence est souvent mobilisée par ses ministères de tutelle, dès qu'il s'agit de circularisation de l'économie. Qui dit recirculation, dit potentiellement concentration de certains facteurs de risque. La pression s'est accentuée pour réutiliser les ressources naturelles. On nous pose la question des moyens, des précautions et à des points d'attention pour que ces usages de réutilisation soient sécurisés.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Notre mission s'inscrit dans un contexte particulier, après une sécheresse estivale en 2022, nous avons connu une sécheresse hivernale et nourrissons de fortes interrogations sur l'été 2023. Ces sécheresses engendrent des concentrations plus importantes de polluants. Des questions de fond se posent aujourd'hui. Pouvez-vous nous donner des éléments de réponse sur la concentration des polluants dans nos eaux ? Les champs captant soulèvent aujourd'hui des problématiques de pollution, ce qui conduira sans doute demain à mettre en œuvre des protections plus fortes. Le sujet du S-métolachlore est préoccupant. Pouvez-vous nous donner des éléments d'explication, puisque ce sujet fait débat aujourd'hui ? Les rapports de force sont de plus en plus conflictuels sur le sujet de l'eau. Concernant la réutilisation des eaux usées, le Plan eau en fait un axe important, dont nous comprenons les objectifs. Mais quelle est votre vision au niveau des usages possibles ? Certains usages industriels et agroalimentaires peuvent poser question. L'approche des Agences régionales de santé (ARS) est aujourd'hui très prudente. L'absence d'avis conforme des ARS empêche concrètement la réutilisation des eaux usées. Sur les stratégies de stockage de l'eau, nous observons également des expérimentations en termes de recharge de nappes. Quels sont vos travaux en la matière ?

M. Éric Vial, directeur de l'évaluation des risques. – L'ANSES a récemment pris une décision de ne plus autoriser l'utilisation du S-métolachlore. Pour rappel, le S-métolachlore est la substance herbicide la plus utilisée en France. Depuis de nombreuses années, elle était largement détectée dans les prélèvements des contrôles sanitaires. La direction générale de la santé (DGS) nous a saisis en 2021 sur cette substance. Nous avons alors déclenché un processus en trois étapes. Le premier processus, engagé dans le cadre de la phytopharmacovigilance, c'est-à-dire du suivi post-autorisation de mise sur le marché, nous avons analysé l'importance des contaminations. En 2021, nous avons rendu un rapport sur cette substance qui concluait, effectivement, à une présence importante du S-métolachlore dans tous les types d'eau. Dans une seconde étape, la direction en charge des autorisations de mise sur le marché de l'ANSES s'est saisie du sujet pour ajuster les conditions d'emploi de la substance afin de diminuer les risques sanitaires. Enfin, nous avons engagé une réévaluation de l'autorisation en prenant en compte ces modifications d'emploi. En suivant la méthodologie européenne, la direction a conclu que les critères d'acceptation n'étaient pas atteints même avec ce réajustement des emplois. En effet, les concentrations de substance dans les eaux souterraines étaient supérieures au critère d'acceptabilité européen, d'où la conclusion d'interdire la substance.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Depuis combien de temps la substance avait-elle été déclarée dangereuse et cancérigène ?

Mme Éléonore Ney, cheffe d'unité d'évaluation des risques liés à l'eau. – De mémoire, à la fin de l'année 2022. La décision de classer la substance comme cancérigène probable pour l'homme est récente.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cette décision-là a sans doute engendré des restrictions plus importantes. Autrefois, la substance n'était pas considérée comme cancérigène.

Mme Éléonore Ney. – Tout à fait. Au regard des évaluations, ce sont davantage des problématiques de contaminations des métabolites, c'est-à-dire des sous-produits générés par la substance, ce qui induit des risques pour l'environnement et la santé publique vis-à-vis de la qualité de l'eau potable.

M. Rémy Pointereau, président. – Suivons-nous les mêmes normes que les autres pays européens ?

M. Matthieu Schuler. – La précédente autorisation de la substance datait de 2005. À cette occasion, elle n'était pas classée comme cancérigène. Ces classements, s'ils sont avérés, c'est-à-dire de niveau 1, entraînent une interdiction de la substance. Aujourd'hui, la substance est cancérigène probable, donc de niveau 2. Ce n'est pas cet élément qui conduit l'agence à retirer le produit, mais le taux de transfert vers l'environnement, malgré la restriction des usages, qui est trop important. Ce taux de transfert ne respecte pas les critères européens. Ces derniers datent de 2010. Évidemment, être une substance cancérigène probable renforce la décision d'interdire la substance active.

Les autres pays européens appliqueront ces critères de manière homogène une fois que la Commission européenne aura pris position sur la base du rapport de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Le rapport de l'EFSA conduit aujourd'hui au même constat : le problème principal qui explique la non-conformité de la substance, c'est son taux de transfert trop important vers les eaux souterraines.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Par contre, le taux de transfert n'étant pas avéré dans d'autres pays, la France est le premier pays à interdire cette substance. Ce n'est pas très clair. Quelle est la liaison avec la réglementation REACH sur ce sujet ?

M. Matthieu Schuler. – Dans un processus d'autorisation, le taux de transfert est modélisé grâce à un calcul. Ce dernier est identique pour tous les pays sauf en cas de différences importantes de climat. Pour l'Europe, l'EFSA fait le même constat que nous sur le taux de transfert de la substance. Finalement, en France, nous avons détecté plus tôt ce signal de phytopharmacovigilance, car nous avons sans doute des contrôles plus denses et plus suivis.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – S'il est avéré que dans d'autres pays européens le taux de transfert est aussi important, la même réglementation devrait s'appliquer concernant l'usage.

M. Matthieu Schuler. – Je pense même que la réglementation devrait s'appliquer dès la finalisation du processus de décision européen. L'EFSA a rendu ses conclusions en février. Elle passe le relais à la Commission européenne pour prise de décision.

M. Éric Vial. – Ce qui conduirait à une interdiction totale au niveau européen.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Oui, et la France peut être précurseur sur ce sujet.

M. Matthieu Schuler. – À ma connaissance, nous sommes le seul pays européen à disposer d'un mécanisme de phytopharmacovigilance.

Mme Éléonore Ney. – Tout à fait. Au niveau de la surveillance de la qualité de l'eau potable, qui prend en compte le contrôle réglementaire des ARS, nous sommes également l'un des pays européens qui recherchent le plus les substances actives et de métabolites. Cela nous permet de faire un état des lieux très complet sur la contamination des eaux.

M. Matthieu Schuler. – Concernant la réglementation REACH, elle coexiste avec celle des substances actives utilisées dans les produits chimiques ou dans les biocides. Certains produits sont soumis à autorisation. Nous ne pouvons pas les utiliser avant qu'ils n'aient été analysés et autorisés. Le règlement REACH, pour les substances chimiques en général, est différent. Là aussi, les industriels ont la responsabilité d'apporter des données sur les caractéristiques de danger et de toxicité des substances. Mais, aucune contrainte d'autorisation n'est imposée. L'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) et l'EFSA coopèrent seulement pour classer les dangers des substances, comme cela a été le cas pour le reclassement du S-métolachlore.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La réglementation européenne est en cours de redéfinition. Doit-elle aboutir avant les élections européennes ?

M. Matthieu Schuler. – Le premier règlement dit CLP pour Classification Étiquetage Emballage, a bien engagé son évolution, notamment sur l'intégration de nouvelles classes de danger comme la perturbation endocrinienne. Par contre, le règlement REACH est encore en réflexion. Je ne connais pas le calendrier des discussions au niveau européen.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous nous sommes aperçus que le spectre d'observation était différencié en fonction des ARS, ce que nous pouvons comprendre dans

une approche territoriale compte tenu des usages industriels et agricoles existants. Néanmoins, nous n'arrivons pas à déterminer ce qui explique les choix de chacune des ARS. Avez-vous des éléments d'informations ? Existe-t-il des processus d'évolution ou des plans de contrôle sur le choix des molécules observées ?

M. Éric Vial. – Il est difficile de se prononcer à la place des ARS. Il existe une figure imposée au niveau du contrôle sanitaire, mais chaque ARS peut la compléter compte tenu de l'environnement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Comment ce choix est-il opéré ? Existe-t-il un comité scientifique ?

Mme Éléonore Ney. – Non. Au niveau national, via une instruction de la DGS, il existe des critères communs à toutes les ARS à prendre en compte pour l'élaboration des listes. Il est probable de retrouver dans le milieu environnemental différentes molécules. Ensuite, chaque ARS est responsable d'élaborer cette liste en lien avec les laboratoires d'analyse puisqu'elles sont dépendantes des capacités d'analyse et de la métrologie.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Si l'ARS ne dispose pas des compétences pour rechercher certaines familles, elle ne le fait pas ?

M. Matthieu Schuler. – Les agréments des laboratoires sont prononcés au niveau national. Ensuite, les ARS ont la capacité d'aller chercher la compétence auprès de n'importe quel acteur. Ce sont des marchés publics. Là où il pourrait en effet y avoir une impasse, ce serait sur des molécules nouvelles.

Mme Éléonore Ney. – Les listes sont désormais très longues. Des centaines de molécules sont recherchées à chaque fois dans le cadre du contrôle sanitaire.

M. Ludovic Haye. – Une de vos missions consiste à évaluer les risques liés à diverses pratiques dans les zones de protection de captage. Or, la diminution du nombre de captages progresse. Avons-nous failli quelque part ?

M. Daniel Breuiller. – Où en sont les études sur les effets cocktails des molécules ? Qu'en est-il de l'osmose inverse basse pression ?

M. Éric Vial. – Sur les captages, nous évaluons les risques, apportons des compléments et prenons des positions. Nos conclusions finales portent sur les risques de contamination des captages du fait de l'environnement. Nous évaluons les risques mais nous ne fermons pas les captages. La fermeture constitue une mesure de gestion qui n'est pas de notre ressort.

M. Ludovic Haye. – De nouvelles situations se mettent en place avec notamment des fermes de panneaux photovoltaïques. La presse s'empare du sujet. Est-ce une source de pollution ? Cette situation va-t-elle aggraver la diminution des captages sur le territoire ? Je rappelle que 34 000 captages produisaient auparavant 18 millions de mètres cubes d'eau potable, ce qui n'est pas négligeable. Aujourd'hui, nous nous approchons de plus en plus de 32 000 captages. Observez-vous cette décroissance ? Allez-vous renforcer vos services, même si vous ne décidez pas de ces fermetures ?

Mme Éléonore Ney. – Nous ne pouvons pas avoir la remontée de tout ce qui se passe sur le terrain. Je ne peux pas m'engager sur notre vision nationale et globale. Nous

observons des situations par le truchement des dossiers locaux que nous traitons. Nous pouvons être amenés à être sollicités mais ce n'est pas une obligation. Au cas par cas, le préfet décide que l'avis de l'ANSES est requis sur un projet local. Dans le cas des projets dans des périmètres de protection des captages, nous sommes attentifs à l'ajout d'une installation qui ne serait pas réglementée, à son impact potentiel sur la qualité de l'eau, à la dégradation de l'eau et à son risque environnemental. Nous n'avons pas émis de position nationale. Il nous faudrait un plus grand nombre de retours d'expérience pour faire ressortir une ligne directrice globale et des points d'attention particuliers.

M. Matthieu Schuler. – Nous sommes saisis quand les acteurs veulent continuer à utiliser un captage malgré sa contamination. Ces autorisations exceptionnelles sont confiées à l'agence. Au-delà des actions menées pour restaurer la qualité de l'eau dégradée, nous réfléchissons à investiguer d'autres captages. Par le passé, nous n'avons pas été suffisamment larges dans le dimensionnement des aires de protection. Sur le sujet des panneaux photovoltaïques, nous avons effectivement été missionnés pour examiner une situation particulière. Notre avis est public. La conclusion des experts affirmait qu'il y avait peu de risques de contamination, donc il était possible d'installer ces équipements.

Sur l'effet cocktail, nous avons des procédures très précises pour examiner chaque facteur de risque, sa toxicité et sa valeur de référence sanitaire. C'est plutôt du domaine de la recherche de savoir si deux substances utilisées côte à côte produisent un effet de synergie, dit aussi « effet cocktail ». Cet effet n'est pas si fréquent. En revanche, les scientifiques additionnent entre eux les facteurs de risques simultanés. Dans le domaine des eaux, la somme de tous les pesticides ne doit pas dépasser 0,5 µg/litre. La réglementation a donc déjà posé un jalon de prudence. Nous poursuivons nos travaux de recherche, au sein de l'agence et dans le cadre du projet européen dénommé Partenariat européen pour l'évaluation des risques liés aux substances chimiques (PARC) pour 400 millions d'euros sur 7 ans, afin de mieux évaluer les facteurs de risques chimiques sous l'angle de l'effet cocktail.

M. Rémy Pointereau, président. – La France est en retard sur la réutilisation des eaux usées. Est-ce vraiment lié aux autorisations sanitaires ?

M. Éric Vial. – La réutilisation des eaux non conventionnelles, face aux pressions actuelles sur la ressource, est un levier important à activer. Il est un moyen de répondre à une attente très forte en termes de qualité et de quantité. La réutilisation est inscrite dans le Plan eau du Gouvernement. Une mesure vise à maximiser la valorisation des eaux non conventionnelles. L'ANSES souhaite que les risques liés à cette réutilisation soient maîtrisés pour garantir la sécurité sanitaire. Plusieurs de nos travaux sont en cours, notamment pour l'irrigation des espaces verts et des cultures, pour l'industrie agroalimentaire ou encore les usages domestiques. Il peut arriver que nous concluons que les risques ne sont pas suffisamment maîtrisés pour autoriser un usage spécifique.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Où trouvons-nous ces informations ?

Mme Éléonore Ney. – L'utilisation des eaux usées traitées, pour les productions agricoles et l'arrosage des espaces verts, est permise en France depuis 2010, de même que l'utilisation des eaux de pluie pour un certain nombre d'usages. Depuis peu, le cadre réglementaire s'élargit pour permettre l'utilisation d'autres eaux non conventionnelles comme les eaux ménagères ou les eaux de process pour tout type d'usage, qu'il soit urbain ou domestique. Les approches sont variées. L'ANSES est saisie en amont de l'élaboration de l'édifice réglementaire. Cela a été le cas pour les eaux usées traitées, les eaux grises et les

eaux de pluie. Dans les faits, nous nous heurtons à des difficultés de disponibilité des données. Chaque cas est particulier. La volonté actuelle est d'utiliser plusieurs eaux pour des usages très variés. Nous ne pourrions pas avoir un avis général sur tous ces usages. Pour autant, nous observons des points d'attention en termes de maîtrise des risques, notamment sur la conformité de la qualité de l'eau à l'usage prévu. Pour ce faire, nous devons connaître la qualité de l'eau en amont. Seul le porteur de projet dispose de cette information pour identifier les dangers, caractériser les risques et proposer des traitements afin d'aboutir à une eau compatible avec l'usage.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Certains pays sont en pointe sur ce sujet. Ils ont déjà traité ces questions. Comment la montée en conscience scientifique nous permet-elle de consolider notre propre système ? Nous avons le sentiment que la France crée des impossibilités de mise en œuvre.

M. Matthieu Schuler. – De nombreux progrès en santé ont été réalisés grâce à l'amélioration globale de la qualité des eaux. Aujourd'hui, les consommateurs ont l'habitude d'avoir une eau de qualité, mais celle-ci commence à manquer. Nous devons trouver de la ressource ailleurs et l'utiliser pour des usages moins exigeants. Nous sommes souvent confrontés à un manque de données. Nous demandons des données convaincantes. D'autres pays ont peut-être réussi à construire ce mécanisme de réutilisation, mais les avis manquent souvent de données. Finalement, les porteurs de projet visent à récupérer de la capacité en eau, mais ils doivent apporter des éléments solides en soutien de cette déclaration d'intention.

Mme Éléonore Ney. – L'évolution des pratiques s'observe partout dans le monde. Certains pays connaissent des sécheresses et des manques d'eau depuis de nombreuses années. Ils ont anticipé la situation. Je ne suis pas certaine que la problématique réside uniquement dans les alertes. L'appétence à pouvoir mettre en place ces nouvelles technologies doit être généralisée. Par exemple, dans le transport de l'eau, la question de la pérennité de la qualité de l'eau est un point d'attention régulier. Sans exposition à l'homme, le risque est limité. Le porteur de projet est celui qui est le même à même de proposer des solutions. Nous ne sommes pas sollicités sur tous les projets.

M. Ludovic Haye. – Nous savons que les acteurs de l'eau sont multiples. Selon vous, l'organisation actuelle est-elle la plus efficiente ? Les élus locaux ne savent pas toujours qui est responsable sur ces sujets.

M. Matthieu Schuler. – L'ANSES n'a pas de difficulté à relever de cinq ministères. Cela est normal compte tenu de la largeur de notre champ d'action. Ils peuvent être amenés tour à tour à être notre commanditaire. Au niveau local, je ne sais pas. Nous traitons actuellement un projet de texte pour la réutilisation des eaux dans les industries agroalimentaires. Ce sujet concerne au moins deux services de l'État autour du préfet, les ARS et les directions régionales de l'agriculture. Dans ce cas, il est primordial que ces services interagissent pour la démarche d'identification des risques. Les industries agroalimentaires doivent dorénavant intégrer des eaux de différentes qualités dans leur process. Cela peut nécessiter une interaction étroite entre les services locaux.

M. Éric Vial. – Sur l'osmose inverse basse pression, nous n'avons pas eu à examiner ce dossier.

Par rapport aux fuites de réseau, nous constatons aujourd'hui plus de 20 % de fuites. Lutter contre ces fuites est essentiel.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La question portait sur l’angle qualitatif.

M. Éric Vial. – Les fuites en elles-mêmes ne sont pas un facteur de dégradation de la qualité, mais l’utilisation des produits de colmatage pour la réparation peut être un facteur de dégradation de la qualité.

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous remercie pour cet échange.

La réunion est close à 15 heures.

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

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de Mme Evelyne Perrot, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de MM. Thierry Caquet, directeur scientifique environnement, et Marc Gauchée, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles, de l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (INRAE)

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Notre mission d’information sur la gestion durable de l’eau reçoit aujourd’hui M. Thierry Caquet, directeur scientifique Environnement de l’Institut National de Recherche pour l’Agriculture, l’Alimentation et l’Environnement (INRAE), accompagné de M. Marc Gauchée, conseiller pour les relations parlementaires et institutionnelles.

Cette audition plénière fait l’objet d’une retransmission et d’un compte rendu officiel.

J’excuse le Président, M. Rémy Pointereau, qui m’a demandé d’assurer la présidence de cette réunion aux côtés de notre rapporteur, M. Hervé Gillé.

Nous souhaitons entendre l’INRAE, car nous nous interrogeons sur les possibilités de faire face aux conséquences du changement climatique sur l’eau, en mobilisant davantage la recherche et l’innovation.

La recherche doit nous aider pour mieux anticiper les phénomènes, mais aussi pour trouver des solutions, faire évoluer les variétés cultivées, les techniques d’irrigation et, peut-être, pour mieux gérer l’infiltration de l’eau, la retenir lorsque cela est possible et recycler les eaux usées.

La technique ne peut pas tout faire, mais elle peut beaucoup. Les civilisations ont toujours cherché à organiser l’accès à l’eau et ont construit des infrastructures hydrauliques pour faire face aux difficultés.

Le changement climatique appelle une évolution de nos modèles pour ne pas être pris de cours par les sécheresses ou les pluies diluviennes.

Avant d'entendre nos invités pour leur propos introductif, je passe la parole à notre rapporteur, qui vous a adressé une liste de questions.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous nous trouvons dans un moment particulier qui conjugue travaux parlementaires et déclarations politiques et gouvernementales. Le sujet de l'eau a pris une résonance forte compte tenu, hélas, de la sécheresse hivernale constatée.

Je suis particulièrement intéressé par la question de la qualité de l'accompagnement de ces évolutions techniques et de ces nouveaux procédés, autant pour la recherche fondamentale que pour la recherche appliquée. Nous peinons à discerner la manière dont les objectifs et les résultats de ces recherches sont partagés à l'échelle des territoires, avec les opérateurs régionaux et départementaux, les chambres d'Agriculture et les autres acteurs importants de ce domaine.

Messieurs, je vous laisse la parole.

M. Thierry Caquet, directeur scientifique Environnement de l'INRAE. – Le collège de direction de l'INRAE m'a confié un portefeuille incluant les questions liées au changement climatique vu sous les angles de l'adaptation et de l'atténuation, à la biodiversité, à la gestion durable des ressources en eau et des sols et, plus généralement, aux risques afférents aux pratiques agricoles.

Le changement climatique nous affecte au quotidien et dans toutes nos activités. Il se manifeste de plusieurs manières. Il existe tout d'abord des changements tendanciels, visibles sur les courbes d'évolution de la concentration en CO₂ atmosphérique et de la température, changement que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a mis en évidence depuis très longtemps. Nous observons aussi une augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas. Ces phénomènes météorologiques traduisent une altération du climat, ce qui signifie que nous risquons de connaître des périodes de sécheresse plus fréquentes et prolongées ainsi, parallèlement, qu'une multiplication des périodes avec des excès d'eau. Plus globalement, l'agriculture et l'ensemble des activités humaines se retrouvent confrontées à une plus grande variabilité des conditions dans le temps et dans l'espace.

Ainsi, la prise en compte de ces conditions plus variables nécessitera une capacité d'adaptation renouvelée des acteurs et surtout, sera à l'origine de difficultés accrues à prendre des décisions dans un futur de plus en plus incertain. Cette incertitude et cette difficulté à prendre des décisions seront très difficiles à gérer pour les activités économiques, et en particulier l'agriculture.

Pour nous à l'INRAE, la réduction de notre consommation d'eau - avec un usage plus sobre et l'utilisation d'instruments d'irrigation moins consommateurs comme par exemple, le goutte à goutte qui permet d'économiser 20 à 40 % de l'eau par rapport à l'aspersion - ne suffira pas à traverser cette période. L'ajustement des pratiques fait partie du processus d'adaptation incrémentale et c'est ce qu'a toujours fait l'agriculture depuis 10 000 ans, mais cela n'est plus suffisant dans un monde qui change très brusquement.

Cela nous amène à devoir penser différemment la répartition des activités agricoles à l'échelle du territoire ainsi que leur nature. Le fait par exemple d'avoir recours à une irrigation renforcée est en réalité une démarche de mal adaptation, et cela quelle que soit la ressource en eau qu'on utilise. Face à un climat qui continue à évoluer et à des aléas climatiques de plus en plus forts, la sécurisation des ressources en eau donne une fausse impression de sécurité et empêche de penser la transformation des activités agricoles et des autres activités économiques. Les exemples se multiplient dans la littérature, en particulier dans les derniers rapports du GIEC, en provenance de plusieurs pays. Par exemple, l'Espagne a adopté une stratégie de développement de l'offre en eau au travers de nombreuses nouvelles installations. Si les infrastructures sont indispensables - et nous aurons des efforts à faire en France sur ce point -, nous ne pouvons pas baser notre politique d'adaptation uniquement sur une augmentation de l'offre. À terme, ces systèmes ne serviront à rien si nous n'avons plus d'eau à amener jusqu'aux parcelles, et c'est ce qui est en train de se passer en Espagne.

Oui aux infrastructures et à la sécurisation de l'eau, mais attention à « l'effet rebond ». Ces mesures permettent d'accroître la productivité sans aller vers une plus grande économie d'eau et nous détournent des questions cruciales de la réorganisation et de la transformation des activités agricoles.

Nous connaissons les régions en tension : le pourtour méditerranéen, le grand Sud-Ouest (avec des projections de l'agence de l'eau Adour-Garonne qui montrent qu'à l'horizon 2050 il va manquer 1 milliard de mètres cubes d'eau d'irrigation pour les cultures de cette région), mais aussi un croissant moins connu allant de la Lorraine à la Vendée. Là, on retrouve des sols caillouteux, peu profonds et qui retiennent mal l'eau. Dans cette zone que les géologues appellent « zones intermédiaires » ou « croissant des rendzines », les productivités agricoles assez faibles spontanément ont été renforcées localement grâce à l'irrigation, mais elles vont se trouver en grande difficulté dans ce climat en transformation. Ces régions doivent-elles s'engager dans une adaptation de conservation ou privilégier la transformation ? L'INRAE et ses partenaires de la recherche et développement, les chambres d'agriculture et les instituts techniques, s'inscrivent dans une logique de transformation de l'agriculture, passant par une diversification des cultures et une nouvelle gestion des parcelles et des paysages pour mieux retenir l'eau. En effet, la meilleure réserve d'eau que l'on peut reconstituer est celle qui se trouve sous nos pieds. Ralentir le cycle de l'eau qui a été accéléré par l'action humaine, et notamment l'artificialisation des sols, est une mesure essentielle qui permet à l'eau de s'infiltrer à nouveau pour ensuite être réutilisée dans d'autres usages – dont l'agriculture qui représente 3 milliards de mètres cubes prélevés par an sur les 33 milliards de mètres cubes prélevés en moyenne pour les activités humaines.

Cette eau pourra aussi servir à d'autres activités humaines. À ce propos, se pose la question du projet des territoires dans le cadre de cette adaptation. Le territoire doit-il rester uniquement agricole ? Si oui, quelles sont les productions à privilégier ? Devons-nous maintenir coûte que coûte la production viticole dans certaines régions ? Quelle valeur ajoutée la production agricole crée-t-elle pour le territoire, en particulier quand on exporte des matières premières végétales pour faire de l'alimentation animale à l'extérieur et que celle-ci revient ensuite transformée sur le territoire pour l'élevage ?

Ces questions sur l'impact économique et environnemental doivent guider les projets de territoire. La loi apporte un début de réponse avec les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Nous devons accompagner ces réflexions collectives.

L'INRAE génère une connaissance fondamentale. Nous avons aussi un devoir de recherche finalisée, en appui à l'agriculture, aux activités humaines en général et à la gestion des écosystèmes. Nous ne sommes pas seuls dans cette logique. Sur ce sujet comme sur d'autres, nous déployons des actions communes avec les instituts techniques, au travers d'unités mixtes technologiques (Arvalis et l'Institut Français de la Vigne et du Vin, par exemple), de réseaux mixtes technologiques (qui s'approchent de think tanks au sein desquels nous mettons en commun des connaissances et des interrogations pour proposer des projets de recherche finalisée) et, de manière plus opérationnelle mais encore peu visible, d'une cellule Recherche Innovation Transfert. Cette dernière a été mise en place il y a quatre ou cinq ans par l'INRAE, l'ACTA et Chambre d'Agriculture France afin de porter à la connaissance des agriculteurs des outils de gestion et d'aide à la décision.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Donc tout va bien ?

M. Thierry Caquet. – Non, mais j'y reviendrai ! La connaissance existe. Elle commence à être mobilisée. Chacun doit ensuite se l'approprier. À l'occasion du Varenne de l'eau, la cellule Recherche Innovation Transfert a ainsi produit un guide à destination des agriculteurs pour l'adaptation au changement climatique, notamment vue sous l'angle de la ressource en eau, et cela bien avant la sécheresse de 2022. Cette connaissance, les agriculteurs doivent se l'approprier, et c'est peut-être ici que nous ne sommes pas allés assez loin.

Par ailleurs, des réflexions sont en cours quant à un projet de pacte et de loi d'orientation agricole, porté par le ministre de l'Agriculture. Trois groupes de travail se sont constitués sur l'accompagnement à l'installation des nouveaux agriculteurs - dont l'un est co-présidé par le Président-Directeur général de l'INRAE. Nous devons les aider à se projeter dans un monde inquiétant et incertain, en leur fournissant des éléments factuels et stratégiques pour leur permettre de construire leur exploitation. La démarche débute dans les lycées agricoles. Le Conseil agricole, les instituts techniques et les Chambres nous accompagnent dans ces travaux.

Nous avons les briques et les plans de la maison que nous souhaitons construire, mais nous avons besoin de la maîtrise d'œuvre pour construire cette maison et la rendre vivable.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les conseils régionaux peuvent accompagner les évolutions de certains process technologiques, industriels et agricoles. Les passerelles qui existent entre eux et vous sont-elles efficaces ?

Nous observons une différenciation dans la levée des fonds européens et dans les stratégies régionales. Toutes les régions ne créent pas les conditions d'accompagnement des filières agricoles, notamment sur les sujets d'irrigations. Disposez-vous d'éléments sur ces variations territoriales ?

M. Thierry Caquet. – L'INRAE est un institut distribué sur l'ensemble du territoire, y compris ultramarin. Depuis plus de quinze ans, nous déployons des programmations conjointes avec les régions. Nous apportons nos compétences et des ressources financières, équilibrées par des contributions des régions. Il s'agit de plans pluriannuels de programmation de la recherche finalisée. Il y a deux ans, nous avons lancé l'outil TETRAE, un programme de négociation de gré à gré avec les conseils régionaux pour coconstruire des projets de recherche visant le développement rural et territorial.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Disposez-vous d'un document de synthèse sur le sujet ?

M. Thierry Caquet. – Nous pourrions vous faire parvenir la plaquette de présentation. Les premiers projets ont démarré il y a deux ans, nous n'avons donc pas encore dressé de bilan.

Plusieurs actions pluriannuelles nous ont permis de cofinancer des projets de recherche à hauteur d'un à deux millions d'euros par an, à raison d'un euro apporté par l'INRAE pour un euro apporté par la région - certaines bien sûr sont mieux-disantes que d'autres. Les projets de la campagne TETRAE en cours sont très souvent en lien avec l'adaptation au changement climatique. Toutes les régions n'ont pas adhéré spontanément à la démarche mais nous souhaitons déployer des pilotes avant une éventuelle généralisation.

L'INRAE participe aussi aux démonstrateurs territoriaux instaurés dans le cadre du plan « France 2030 » et de la stratégie d'accélération du déploiement de l'agro-écologie. La réglementation nous interdit d'être maîtres d'œuvre, car les projets doivent être portés par des acteurs des territoires. Nous sommes toutefois partenaires et apportons nos compétences scientifiques et de R&D ou encore notre expertise dans la mise à disposition d'outils.

Enfin, nous prenons part aux Territoires d'innovation. Nous travaillons par exemple avec Dijon Métropole sur l'approvisionnement alimentaire du territoire, dans une logique de diversification et de sécurisation. Nos chercheurs de l'INRAE Dijon sont très impliqués sur la question du déploiement, à l'échelle d'un territoire, de la transition agro-écologique des productions agricoles dans un but de sécurisation de la production agricole et de qualité des produits alimentaires pour les citoyens.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ces travaux sont-ils conduits dans le cadre d'un Programme Alimentaire Territorial (PAT) ?

M. Thierry Caquet. – L'idée est similaire, mais il ne s'agit pas d'un PAT.

Nous ne pouvons pas être présents partout mais nous souhaitons être en capacité de démultiplier les initiatives et d'engager la transformation à grande échelle auprès du plus grand nombre d'exploitants agricoles. La cellule Recherche Innovation Transfert nous aide à mettre la connaissance à disposition. D'ailleurs, l'ensemble de nos publications sont des données ouvertes.

L'enjeu n'est pas seulement de transformer les activités à l'échelle des exploitations. Les chaînes de valeurs associées doivent être capables de s'adapter à des productions plus variées et s'articuler avec des transformateurs, des distributeurs et des consommateurs. L'INRAE a participé au déploiement d'une filière de légumineuses à graines en Occitanie, avec l'Agence de l'eau Adour-Garonne, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et le Conseil régional d'Occitanie. La culture de légumineuses à graines (pois chiches, lentilles ...) est relativement économe en eau. En outre, ces plantes se passent d'engrais azoté puisqu'elles fixent l'azote de l'air. La mise en place de la filière a pris une dizaine d'années, jusqu'à la distribution, à la marque. Il s'agissait d'un accompagnement de l'ensemble des acteurs de la filière la part de la région et des deux Agences de l'eau, qui, parce qu'elles ont des préoccupations sur la quantité et la qualité de la ressource, ont soutenu la mise en place de cette filière. L'INRAE a apporté son savoir-faire sur l'agronomie, la gestion des sols et de l'eau, mais aussi pour le développement économique de la filière.

Au-delà de l'évolution du niveau de production, la transformation de la chaîne de valeur est impérative dans une logique d'adaptation et pour que chacun puisse vivre de son activité.

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Les besoins en eau des nouvelles filières sont considérables. En Champagne crayeuse, l'arrosage doit être important pour obtenir des rendements intéressants. Auparavant nous cultivions surtout les céréales, mais depuis dix ans, la filière pommes de terre s'est développée et nécessite énormément d'eau. Tous les agriculteurs de la région ont pris cette voie et des entreprises se sont installées sur le territoire pour faire la transformation. Que vont devenir ces acteurs ?

M. Thierry Caquet. – Malheureusement, cette situation existe dans plusieurs régions. La production à vocation industrielle - ce terme n'est pas péjoratif - correspond à une culture sous contrat : l'agriculteur s'engage à produire un certain niveau de qualité. Nous avons en mémoire le conflit entre un grand industriel de la pomme de terre et les producteurs des Hauts-de-France où les productions, qui présentaient un calibre inférieur à celui prévu au contrat de vente à cause de la sécheresse 2022, ont été refusées ou achetées à vil prix.

Au-delà du choix de la production, les cahiers des charges associés et le dimensionnement et l'évolution de l'outil industrie doivent être pensés. Certains considèrent que si l'on ne peut plus produire dans votre région, on ira produire ailleurs, et cela se voit déjà aujourd'hui pour certaines filières. C'est vraisemblablement grâce à la concertation au sein des filières que ces décisions stratégiques devront être prises. L'outil agroalimentaire français a été très performant de la fin des années 1950 jusqu'au début des années 1990. Des régions se sont ensuite « hyper spécialisées ». Nous devons nous permettre de repenser l'ensemble de cette géographie alimentaire et agroalimentaire.

L'eau ne saurait être le seul levier d'adaptation pour parvenir à maintenir des productions constantes. Nous n'aurons pas suffisamment d'eau partout pour adapter les cultures. Outre les réflexions à l'échelle locale, une planification de l'évolution de la géographie agricole de la France serait utile. Cette orientation peut sembler illusoire, mais nous devons y penser. Pour l'eau, pour la qualité des sols, pour la biodiversité, le maintien du statu quo n'est pas envisageable.

Dans les autres points qui vous intéressent, l'amélioration des variétés et la génétique sont souvent présentées comme le levier qui sauvera l'agriculture. L'amélioration des variétés est un processus continu utilisé depuis des décennies. Elle apporte des solutions ponctuelles, mais doit être combinée avec d'autres outils, comme la diversification et un meilleur travail du sol. La génétique peut beaucoup mais elle ne peut pas tout. Évitions de faire croire qu'il est possible de faire pousser des plantes sans eau. Toutes les plantes fonctionnent selon le mécanisme de photosynthèse : à partir du flux d'eau qui part des racines vers l'atmosphère, au niveau des feuilles en général, sous l'action du rayonnement solaire et en présence de CO₂ on a production de sucres qui forment de la biomasse qui représente les réserves de la plante. Cela est vrai pour le maïs comme pour une plante dans le désert pour laquelle la quantité d'eau disponible est variable. Cette plante qui a peu d'eau à disposition pourra en stocker dans ses tissus, comme l'aloë vera, mais elle ne pourra pas se développer si elle reste sans eau pendant des mois ou des années. Si nous avons en tête des images de déserts fleuris après une pluie inespérée c'est parce que les plantes n'ayant pas pu fleurir et donc se reproduire, par manque d'eau pendant plusieurs années, ont vitalement besoin de cette eau. La production de matière vivante et de biomasse requiert de l'eau, du soleil et du CO₂. Sans eau, pas de production alimentaire.

Nous devons identifier les plantes les plus adaptées à nos ressources en eau actuelles et futures mais aussi les territoires favorables au développement de telle ou telle plante. Les besoins en eau d'une plante sont très différents selon le type de sols ou la température. La quantité d'eau nécessaire est similaire pour produire 100 kilos de grains de maïs ou 100 kilos de grains de blé, mais les besoins ne surviennent pas à la même période de l'année. Avoir des espèces qui fleurissent plus tôt, et donc avant les sécheresses estivales, peut donc être intéressant.

Le sorgho est parfois présenté comme une plante pouvant remplacer le maïs dans certaines régions. La France, comme beaucoup de pays, a cependant davantage investi dans la recherche sur l'amélioration variétale du maïs que dans le sorgho. Des consortiums de recherche pour l'amélioration génétique du sorgho s'organisent toutefois à l'échelle européenne et l'INRAE en fait partie - avec nos collègues du SIRAD notamment, car le sorgho est une plante tropicale. Cependant, s'il ne pleut pas, la graine semée ne germe pas. Dans certaines régions en 2022, les agriculteurs qui ont opté pour le sorgho à la place du maïs se trouvent en difficulté parce qu'il n'avait pas plu au moment critique.

L'irrigation n'est pas un gros mot et les retenues en eau ne sont pas systématiquement à proscrire mais ces techniques doivent s'inscrire dans un projet d'agriculture de résilience pour continuer à produire dans des conditions devenues défavorables.

Votre questionnaire évoque à plusieurs reprises la réutilisation des eaux usées. Nous observons quatre freins principaux : les normes sanitaires, la technique, la perception - y compris de certains agriculteurs - et le coût.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La réutilisation des eaux usées est déjà possible pour l'irrigation agricole mais personne ne le fait, sauf de rares exemples, certains freins sont peu compréhensibles.

M. Thierry Caquet. – Oui comme par exemple la pomme de terre primeur de Noirmoutier ou certaines productions de l'île de Ré.

Le décret européen encadrant l'utilisation des eaux usées traitées passe en application dans la loi française à compter de ce mois de mai. Son contenu est relativement drastique.

Le frein de la perception est plus difficile à appréhender. Des collègues de Montpellier travaillent sur le sujet de la perception avec des étudiants en agronomie, des viticulteurs et des agriculteurs. Sur le principe, les personnes interrogées se disent prêtes à acheter du vin produit avec une irrigation à base d'eau usée traitée. En revanche, au moment de l'acte d'achat, 20 à 25 % des consommateurs se tournent finalement vers le vin qui n'a pas été produit avec de l'eau usée traitée. Ce constat est encore plus flagrant avec les produits de maraîchage.

Des agriculteurs ont une aversion à l'utilisation d'eau usée traitée, car ils redoutent un défaut de traitement qui entraînerait des problèmes de santé chez le consommateur. En Allemagne, une affaire de graines bio a causé une dizaine de morts. La qualité sanitaire de l'eau utilisée pour faire germer les graines a été mise en cause.

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Les traces de médicaments restent également dans les eaux.

M. Thierry Caquet. – Souvent, les stations d'épuration n'enlèvent pas les métabolites des produits phytosanitaires, les résidus de médicaments, les perturbateurs endocriniens ou les micro-plastiques. L'osmose inverse permet d'éliminer ces substances, mais elle suppose de remettre ensuite des éléments minéraux dans l'eau, car l'eau trop pure est toxique. Se pose alors également la question du coût, et en particulier du coût de l'énergie.

Il n'existe pas une solution unique à nos problèmes. Plusieurs briques sont nécessaires, chacune pouvant être valable à l'endroit X, mais pas à l'endroit Y.

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Chers collègues, avez-vous des questions ?

M. Éric Gold. – La France est bordée d'eau. S'il est certainement plus simple de chercher des sources d'eau douce à traiter, le dessalement de l'eau de mer pourrait être une orientation pertinente dans un contexte de montée des océans et de pénurie d'eau douce. Menez-vous des travaux de recherche en ce sens ? Cette solution peut-elle s'envisager sur le long terme ?

M. Thierry Caquet. – À ma connaissance, l'INRAE n'a jamais été impliquée dans des travaux sur le dessalement de l'eau de mer. Nous intervenons davantage sur l'amélioration de la qualité des eaux usées. D'une part, pour en retirer des éléments valorisables, comme l'azote et le phosphore et ensuite, pour améliorer les traitements et donc l'impact des rejets d'eaux usées sur les milieux. Une installation pilote est implantée près de Montpellier pour tester des processus de réutilisation des eaux usées traitées et faire en sorte qu'elles n'encrassent pas les tuyaux d'irrigation.

Cette technique demande beaucoup d'énergie, il s'agit de l'énergie nécessaire à l'évaporation de l'eau. Ensuite, le traitement à l'osmose inverse fonctionne, mais suppose de reminéraliser l'eau, ce qui augmente encore les coûts. Enfin, le rejet des saumures lors du dessalement pose aussi une réelle difficulté pour l'environnement : ce sont d'énormes concentrations de sels, pas ou peu valorisables et qui constituent un réel impact collatéral du dessalement. La pollution par les sels - que l'on va épandre à terre ou remettre dans le milieu naturel - n'est pas négligeable.

Techniquement, nous savons dessaler l'eau de mer. Plusieurs pays du Golfe investissent dans le dessalement, car le coût de l'énergie n'est pas un sujet pour eux. Certains imaginent aussi le dessalement à partir d'énergies renouvelables. À petite échelle, le dessalement peut être une solution. Ce process est d'ailleurs utilisé dans certaines îles antillaises. Toutefois, la question des saumures et du devenir de ce concentré de sel demeure.

M. Daniel Breuiller. – Un projet d'osmose inverse est engagé en Ile-de-France. Il semble que les déchets extraits - sans doute pour des raisons de coût - sont renvoyés vers le fleuve en aval du traitement. En tant qu'élu attaché à la solidarité amont/aval, cette démarche m'interroge. Est-elle bien raisonnable ?

Ensuite, je suis frappé par le « piège » dans lequel se trouvent les agriculteurs engagés sur des contrats pluriannuels. S'ils décident de modifier leur production,

l'agro-industrie doit l'accepter. Les acteurs industriels participent-ils aux débats sur l'adaptation au changement climatique ?

M. Thierry Caquet. – Je ne connais pas précisément le projet d'osmose inverse que vous évoquez. Le traitement concentre effectivement des éléments indésirables. Si les membranes ne sont pas nettoyées, l'encrassement génère des déchets qu'il peut être tentant de remettre dans le milieu naturel. Le rejet d'éléments minéraux tels que le carbonate de calcium ou le sodium ne pose pas de problème majeur puisqu'ils se dilueront. En revanche, de mon point de vue d'écologue et d'écotoxicologue, il me paraît peu recommandable de renvoyer des contaminants tels que des produits phytopharmaceutiques ou des médicaments.

La solidarité amont/aval est extrêmement importante. La région Bourgogne Franche-Comté a par exemple renoncé à certains projets de réutilisation des eaux usées en tête de bassin versant pour ne pas impacter l'aval.

Pour répondre à votre seconde question, les industries agroalimentaires au sens large - approvisionnement, conseil, achat, transformation - adoptent des stratégies diverses. D'un point de vue économique, il est rationnel d'imaginer des solutions locales : le changement climatique impactant toutes les régions, la stratégie d'échappement trouve ses limites. Tous les acteurs ne font toutefois pas ce constat. On se souvient aisément des investisseurs qui plantent depuis dix ans des vignes en Grande-Bretagne dans le but de faire du champagne à moyen terme. De même, un investisseur qui souhaite engager des milliards d'euros dans la production de blé en Europe pour 2050 devra, selon les projections, éviter l'Espagne, le Portugal et même la France, et privilégier la Pologne, l'Ukraine, voire la Scandinavie. Ces zones devraient être moins impactées par le changement climatique et connaître une augmentation de leur production.

Nous devons aussi inclure dans la réflexion la perte de valeur foncière des terres dans les zones les plus impactées. Je pense, par exemple, aux terres viticoles dans le grand Sud-ouest de la France.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les problèmes en question sont essentiellement liés à la surproduction.

M. Thierry Caquet. – Cependant, selon les projections de l'Agence européenne de l'Environnement, d'ici 2100, la valeur foncière des terres se réduirait de 40 à 70 % dans toute la péninsule ibérique et dans une zone allant de la Bretagne à la région PACA.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Pourriez-vous nous communiquer ces éléments ?

M. Thierry Caquet. – Bien sûr, ces cartes sont issues d'un rapport de 2019. Les projections reposent sur une superposition du climat et des rendements.

Les industries agroalimentaires participent aux discussions sur l'adaptation du modèle agricole français au changement climatique. Elles ont répondu à la consultation du Varenne de l'eau, alors qu'elles n'étaient pas ciblées au départ. Les industries laitières sont extrêmement actives sur le sujet de la réutilisation des eaux usées traitées. Pour conserver de l'emploi local, les industries sont tenues de se projeter dans une adaptation. Qui couvrira ces investissements ? Qui assurera les risques d'un agriculteur qui s'engage dans une transformation ?

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La PAC doit cibler ces productions et ces stratégies. La nouvelle géographie des productions alimentaires dont vous parliez doit aussi se traduire au travers de la PAC. Une renégociation des grands programmes européens est nécessaire pour accompagner les évolutions productives.

M. Thierry Caquet. – Je suis entièrement d'accord. En termes de stratégie générale, le premier outil est le Pacte Vert, qui a été attaqué, y compris par la profession agricole. Il a été accusé de conduire à affamer l'Europe et le mode. Il aborde pourtant la transition agro-écologique, la diversification, la limitation de l'usage des intrants - y compris l'intrant « eau » - qui sont désormais inscrits à l'agenda politique.

Pour le meilleur et pour le pire, la PAC a profondément transformé l'agriculture européenne. Un outil de ce type est potentiellement transformant lorsqu'il existe un consensus ou au moins une grande majorité - ce qui n'est pas le cas de la PAC actuelle - ou lorsqu'un volet est laissé à l'appréciation des États membres. Le plan stratégique national doit ensuite être à la hauteur. En l'occurrence, le plan français est insuffisamment ambitieux dans plusieurs domaines, dont celui de l'adaptation au changement climatique.

La PAC sera renégociée après les prochaines élections au Parlement. Nous devons être en avance sur la transformation pour ne pas pérenniser un système prisonnier de lui-même.

M. Jean Bacci. – J'ai une remarque et une question.

Il y a une dizaine d'années, avec la société du Canal de Provence, nous travaillions sur la récupération des eaux d'une station d'épuration pour l'irrigation. Le process envisagé était réaliste, mais l'obtention de l'autorisation supposait de mener une campagne d'analyses qui coutait plus de 100 000 euros – le tout, pour une commune de 300 habitants qui cherchait à irriguer 50 hectares au maximum. Nous avons abandonné ce projet pour cette raison.

Vous parliez des saumures, ne pourraient-elles être utilisées l'hiver pour dessaler les routes ?

M. Thierry Caquet. – Je ne peux pas répondre à cette dernière question. Je n'ai pas connaissance d'une telle utilisation, mais pourquoi pas. Cela dit, dans un climat qui change, il est probable que nous n'ayons pas besoin des mêmes volumes de sel face à une neige et un gel moins présents.

Pour réagir à votre première remarque, dans un rapport de 2018, le CEREMA évoquait le développement de la réutilisation des eaux usées en France, soulignant que les campagnes d'analyse des sols impliquaient pour le maître d'ouvrage des coûts incompatibles avec le projet. Un équilibre doit être trouvé dans le niveau de contrôle exigé.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous avez aujourd'hui l'opportunité d'émettre des propositions : quelles sont-elles ?

M. Thierry Caquet. – Nous devons donner aux producteurs les outils pour s'adapter. Toutefois, cela ne sera jamais suffisant dans le cadre d'un climat qui change de plus en plus vite. Notre rapport prospectif de mars dernier Une agriculture européenne sans pesticides en 2050, qui est une analyse à l'échelle européenne, démontre que des politiques publiques ambitieuses sont impératives pour sortir du système actuel, verrouillé par l'histoire,

le contexte économique, politique et le contexte de marché. Nous avons besoin de signaux forts d'accompagnement à la transformation et à la prise de risques. Cette dernière doit être assumée par la puissance publique, mais aussi par les acteurs privés. La réforme de l'Assurance Récolte s'inscrit dans cette logique.

La meilleure prévention contre les aléas, c'est la réduction de la vulnérabilité. L'aléa existe et augmentera vraisemblablement, quoi que nous fassions en matière d'atténuation du changement climatique. La fréquence et l'intensité des sécheresses et des précipitations vont s'accroître. Nous avons besoin de politiques publiques qui réduisent la vulnérabilité des exploitants agricoles, des filières économiques, mais aussi des citoyens. Cette vision systémique est importante.

Restons prudents, réinterrogeons-nous et conservons de la souplesse, de la réactivité. La résilience ne consiste pas à maintenir coûte que coûte la production telle qu'elle a toujours existé. Nous devons continuer à produire tout en conservant une capacité d'anticipation et d'adaptation pour préparer « le coup d'après ». Une telle démarche est difficile dans un système établi et standard.

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Les paysans avaient cette sensibilité, mais ils l'ont perdue.

M. Thierry Caquet. – Effectivement, nous observons un phénomène d'imitation. Tout le monde s'engouffre dans la même filière.

Mme Évelyne Perrot, vice-présidente. – Je regrette que nous soyons obligés de nous quitter, car les échanges étaient très intéressants.

Je vous remercie.

La réunion est close à 15 heures.

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

Mardi 31 mai 2023

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Jean-Luc Ventura, président et Mme Anne-Laure Makinsky, déléguée générale de l'Union des industries et des entreprises de l'eau (UIE)

M. Rémy Pointereau, président. – Nous accueillons aujourd'hui les représentants de l'Union des industries et des entreprises de l'eau (UIE), dans le cadre des travaux de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau lancée au Sénat en février dernier, à la demande du groupe socialiste. Cette audition plénière fait l'objet d'un compte rendu officiel et d'une retransmission. Dans la mesure où nous visons la remise du rapport de

la mission d'information au tout début du mois de juillet, nous entamons la dernière ligne droite de nos travaux et nous approchons du terme de nos auditions.

Les entreprises de l'eau ont plutôt salué l'annonce du Plan eau de 53 mesures du Gouvernement, et notamment la stratégie de lutte contre les réseaux d'eau fuyards ainsi que les actions sur le petit cycle. Vous nous direz comment vous appréhendez la cohérence de ces mesures et leur pertinence au regard des défis que vous observez sur le terrain.

De plus, le changement climatique bouleverse le cycle de l'eau et modifie nos habitudes. Comment y faire face ? Que doit-on faire évoluer pour avoir une politique de l'eau efficace et performante ?

Un questionnaire vous a été adressé, qui pourra servir de trame pour notre entretien. Je passe la parole à Hervé Gillé, notre rapporteur, qui pourra vous préciser nos préoccupations et nos attentes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Permettez-moi tout d'abord de vous donner un aperçu des sujets saillants qui se dégagent de nos travaux avec, tout d'abord, l'affirmation de la gestion par bassin versant qui nécessite un modèle de données solide pour mieux connaître les ressources et la consommation. Nous souhaitons également analyser comment les politiques nationales et territoriales s'articulent autour des gouvernances de bassin et comment elles se déclinent au niveau régional et départemental. Il sera important de clarifier la position des régions et des départements en ce qui concerne l'appui d'ingénierie locale. De plus, il conviendra d'améliorer la connaissance et la prospective de l'ensemble des maîtrises d'ouvrage, en particulier des syndicats d'eau et d'assainissement où se manifestent encore des écarts significatifs en termes de capacités d'anticipation et de diagnostic des patrimoines.

Il serait intéressant d'explorer la possibilité d'engager tous les acteurs dans des contrats définissant des trajectoires de sobriété et de partager la vision ainsi que la répartition des ressources. Cela suppose également d'améliorer les processus à tous les niveaux, en particulier dans l'industrie et l'agriculture, tout en veillant à ce que ces modèles s'adaptent au mieux dans des conditions concurrentielles et acceptables.

Une meilleure organisation de la recherche, à la fois fondamentale et appliquée, est également nécessaire et je note ici que certains de vos adhérents disposent de centres de recherche et développement importants : il serait intéressant de voir comment leurs travaux se diffusent sur les territoires.

Enfin, il est probablement nécessaire d'affirmer une meilleure intégration de la gestion de l'eau dans les documents d'urbanisme et d'avoir une vision plus claire en termes de planification, en particulier en ce qui concerne le volet pluvial. En effet, de nouveaux enjeux apparaissent en matière de gestion stratégique des eaux pluviales et nous souhaitons approfondir ce point dans notre rapport.

M. Jean-Luc Ventura, président de l'Union des industries et des entreprises de l'eau (UIE). – Nous représentons les entreprises qui participent à la fabrication des équipements nécessaires au traitement de l'eau de manière générale. Cela inclut le pompage, le captage, le stockage, la production d'eau potable, l'adduction d'eau potable, le traitement des eaux usées, la réutilisation des eaux usées traitées ainsi que la fabrication d'équipements comme les cuves et les canalisations nécessaires au transport de l'eau, qui sont des infrastructures d'importance nationale.

Ces acteurs économiques sont regroupés au sein de l'Union des Industries de l'Eau et de l'Environnement (UIE), qui est l'un des syndicats de spécialité de la Fédération Nationale des Travaux Publics. Celle-ci regroupe plus de 8 000 entreprises opérant sur tous les territoires, à travers leurs fédérations régionales des travaux publics et ses syndicats de spécialités. L'UIE intervient aux côtés de la fédération des canalisateurs dont le poids économique est à peu près comparable au nôtre, avec un chiffre d'affaires de 5 à 6 milliards d'euros suivant les années. L'UIE représente environ 200 entreprises qui réalisent environ 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires par an, dont 3 milliards en France et 1 milliard à l'international.

Nous ne sommes donc pas des opérateurs ni des distributeurs : notre rôle est de construire et d'entretenir les infrastructures destinées à l'eau. Dans ce cadre, nous nous sommes interrogés depuis quelques années, en particulier à travers deux études qui ont été faites en 2017 et en 2022, sur l'état du patrimoine et de ces infrastructures : on les connaît mal parce que la plupart sont enterrées et on ne les voit pas. Au-delà de ce recensement, nous avons également enquêté sur la situation patrimoniale de ces infrastructures.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il me semble que votre travail de recensement rencontre certaines limites, car les syndicats ont souvent une très mauvaise connaissance de leur patrimoine.

M. Jean-Luc Ventura. – Je vous rejoins sur ce point et je m'en inquiète d'autant plus que la comparaison entre notre étude de 2017 et celle de 2022 montre que la donnée est en train de s'appauvrir en précision et en qualité. J'indique que l'étude menée par l'UIE, avec l'aide de l'économiste Maria Salvetti, repose uniquement sur des données publiques et on remarque que celles dont on disposait en 2017 n'ont pas été réactualisées avec le même niveau de détail sur la période postérieure 2017-2022. On a ainsi perdu en précision, par exemple, dans le fléchage des données sur l'eau potable ou l'assainissement - qui ont été parfois regroupées - ou encore dans la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les chiffres sont moins précis et ne permettent pas d'aller aussi loin qu'avant dans le détail.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cela appellerait un cadre méthodologique normé avec une production et des remontées d'information permettant d'aboutir à un système cohérent et stable.

M. Jean-Luc Ventura. – Je vous rejoins sur la nécessité d'améliorer la connaissance des données. Je rappelle que le cadre méthodologique existant est le Sispea intégré au portail de l'observatoire des données sur les services publics d'eau et d'assainissement. Les collectivités y sont invitées à fournir des informations, mais force est de constater qu'elles ne le font pas toujours ou qu'elles ont des difficultés à accomplir cette tâche en temps et en heure. Il subsiste donc beaucoup d'inconnues qui soulèvent une vraie interrogation car le socle de la gestion du patrimoine est bien entendu de connaître celui-ci, ce qui ne semble souvent pas être le cas.

Notre étude est basée sur les chiffres et les données officielles que nous avons croisées et synthétisées pour faire apparaître une vision patrimoniale. C'est la raison d'être de notre démarche que nous avons réalisée comme on le ferait pour une entreprise, afin d'identifier à la fois l'actif, le passif, ainsi que les flux d'investissements. Nous avons également utilisé des informations, en particulier celles du Sispea, sur le niveau de performance et l'état des infrastructures. Nous sommes ainsi des observateurs économiques de

la politique nationale de l'eau et notre mission est d'examiner comment elle impacte les investissements et le renouvellement des infrastructures, y compris les investissements dans des domaines comme les eaux pluviales.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Quelles sont les premières orientations et conclusions de votre étude ?

M. Jean-Luc Ventura. – En 2017, nous avons estimé le sous-investissement par rapport au vieillissement des infrastructures à environ 3 milliards d'euros. En 2022, ce chiffre atteint 4,6 milliards d'euros, avec trois secteurs concernés. Tout d'abord, le renouvellement dans le cycle court de l'eau - à savoir les infrastructures d'eau potable et d'assainissement - accuse un sous-investissement de 3 milliards d'eau. S'y ajoute ensuite un milliard d'euros de sous-investissement dans le domaine des eaux pluviales. Enfin, nous avons identifié les coûts nécessaires pour traiter les micropollutions qu'on appelait « polluants émergents » et qu'on qualifie aujourd'hui de persistants, voire éternels. Nous avons tenté d'anticiper les coûts liés au traitement de ces nouveaux polluants et molécules.

M. Rémy Pointereau, président. – À ce stade de la discussion, j'insiste sur le sujet fondamental des fuites d'eau qui est aujourd'hui estimé à un milliard de mètres cubes d'eau potable en raison des fuites dans les canalisations. La priorité absolue devrait être la rénovation de ces canalisations dont certaines ont plus de 40, 50 voire 60 ans. Il y a d'ailleurs plus de fuites en milieu rural qu'en milieu urbain, ce qui s'explique par la longueur des canalisations qui desservent parfois trois ou quatre maisons. Les Agences de l'eau estiment qu'il faudrait investir 2 milliards d'euros par an pour remédier à cette situation. Comment se situent les 3 milliards d'euros qui ressortent de votre étude par rapport à cette exigence ? Je souligne que les collectivités se préoccupent vivement de cette situation car elles manquent de moyens : pendant combien d'années doivent-elles maintenir le niveau d'investissement de 2 milliards d'euros pour remettre à niveau l'ensemble des canalisations ? Où en sommes-nous également sur l'adduction d'eau potable car il serait intéressant de mesurer l'effort d'investissement actuel pour déterminer l'écart à combler ?

M. Jean-Luc Ventura. – Dans notre étude, nous estimons que les besoins de renouvellement pour la partie eau potable s'élèvent en moyenne à 2,7 milliards d'euros par an. Ce chiffre agrège les réseaux d'eau potable, les branchements entre les domiciles et les réseaux - qui nécessitent un milliard d'euros en renouvellement - les réservoirs, les usines et les forages. Nous constatons donc que pour entretenir le patrimoine de l'eau, qui représente globalement 500 milliards d'euros d'actifs en valeur neuve, il faudrait donc investir 4,4 milliards d'euros dans la partie eau potable et 5 milliards dans la partie assainissement. Cependant, au cours de la dernière période, la partie eau potable n'a bénéficié que de 2,6 milliards d'euros soit un sous-investissement de 1,8 milliard d'euros, principalement au niveau des canalisations qui constituent l'actif le plus important. Il faut aussi prendre en compte les usines, les réservoirs et les forages : ces derniers - dont certains ont été abandonnés - suscitent d'ailleurs de réelles préoccupations.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – La question des forages est essentielle, et pour les financer, il est important de se référer au principe de rémunération des services rendus, tout en assurant leur protection. Nous constatons des évolutions favorables dans ce domaine, nonobstant quelques situations conflictuelles. Peut-être avez-vous des propositions à formuler dans ce domaine ?

M. Jean-Luc Ventura. – Au cours des trois dernières décennies, la France a perdu 12 500 forages sur un total de 38 000 forages actifs, soit entre le quart et le tiers du patrimoine de forage. Ces abandons s’expliquent par des raisons de pollution et parfois par des motifs économiques. Ce chiffre reste préoccupant. Un suivi quantitatif est essentiel pour évaluer si les politiques de protection des captages mises en œuvre portent réellement leurs fruits.

Il est certain que l'on retrouve encore des contaminations avec des molécules qui ont pourtant été interdites sur le marché depuis un certain nombre d'années : c'est un effet retard d'une activité humaine.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – *A contrario*, quand un périmètre de protection a été mis en place de façon cohérente, on constate des évolutions positives.

M. Jean-Luc Ventura. – Exactement, d’où l’importance de disposer de données suffisamment précises pour pouvoir identifier les signaux positifs et évaluer les mesures qui ont permis d'obtenir ces résultats. Le cas échéant une telle démarche peut servir à remettre en question certaines décisions concernant les périmètres de captage afin de les renforcer.

J’en reviens à l'évaluation du patrimoine pour indiquer que nous sommes à peu près en concordance avec le chiffre de 2 milliards d’investissements mis en avant par les Agences de l’eau sur la partie canalisations. Je fais observer que ce montant nous interpelle car en y ajoutant un milliard pour le reste des infrastructures et encore un milliard sur le volet pluvial, on peut envisager une augmentation potentielle de notre activité. Celle-ci représente actuellement 4 milliards d’euros par an pour l’UIE auxquels s’ajoutent 2 milliards d’euros de chiffre d’affaires que nous vendons aux canalisateurs au titre du chevauchement de nos activités. Au total, nous passerions de 6 milliards à 10 milliards d'euros d'investissement pour entretenir le patrimoine, ce qui constitue un changement d'échelle considérable qui nous amènerait au stade industriel. Il nous faudra alors être en mesure de produire en France les équipements nécessaires à ce renouvellement, former les équipes de pose ou de travaux, ainsi que les équipes de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage : cela représente un énorme défi.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il y aura nécessairement une montée progressive.

M. Jean-Luc Ventura. – C’est pourquoi, au sein de la filière, nous demandons une trajectoire et une planification qui nous permettent de nous organiser pour former des jeunes, investir dans les entreprises et éventuellement innover dans de nouvelles technologies pour faire face à de nouveaux enjeux comme le changement climatique et la performance énergétique.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cela conforte notre analyse selon laquelle une meilleure prospective est nécessaire à tous les niveaux pour visualiser cette montée en puissance. Nous examinerons également la façon dont la comptabilité publique fonctionne face à de tels murs d’investissements, car certaines méthodes permettent d'amortir réellement tandis que d'autres se contentent d'une simple écriture comptable sans réalité factuelle.

M. Jean-Luc Ventura. – Nous sommes tout à fait d'accord sur cet aspect comptable qui fait partie des travaux que nous avons menés avec l'économiste Maria Salvetti - qui a travaillé à l'OCDE et à la Banque mondiale et constitue une référence en matière de gestion financière de l'eau. Une nouvelle méthodologie d'amortissement doit permettre de renforcer la cohérence entre la vision technique et la vision financière. Pour

éviter d'augmenter les tarifs, on ne peut pas se contenter d'augmenter arbitrairement la durée de vie des infrastructures de 10, 20 ou 30 ans supplémentaires pour résoudre ce problème d'amortissement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – S'agissant du secteur bancaire, seule la Caisse des Dépôts et Consignations, par le biais de son offre « Aqua Prêt », se projette sur une durée de 60 ans et il faudrait sans doute généraliser ce type de dispositif.

M. Jean-Luc Ventura. – Je suis un supporter convaincu de ces Aqua Prêts qui proposaient la bonne durée de temps ainsi que des taux extrêmement abordables : ils permettaient aux collectivités ou à l'ensemble des maîtres d'ouvrage d'intervenir sur le temps long, en évitant de faire supporter le poids de la dette à une seule génération.

M. Ludovic Haye. – S'agissant des budgets d'investissement, et en tant que professionnels de l'eau, percevez-vous des investissements lissés ou plutôt en dent de scie ? Je vous pose la question, car on entend dire qu'avec le transfert de la compétence eau, certains syndicats, ne sachant pas à quoi s'attendre par la suite, dépenseraient parfois leur trésor de guerre assez rapidement et se lancent dans des travaux qui n'avaient pas été faits auparavant. Ressentez-vous les effets de telles progressions de dépenses et anticipez-vous par la suite un effet plateau, une fois que les collectivités auront pris en main cette nouvelle compétence ?

M. Jean-Luc Ventura. – Nous n'observons pas d'accélération significative de l'activité économique au sein de nos entreprises. Il est vrai que la période de Covid a pesé sur l'activité en 2020 avant qu'intervienne une reprise postérieure à la pandémie, mais indépendamment de ces deux phases, nous n'avons pas constaté l'effet que vous mentionnez.

La réelle surchauffe que j'ai constatée était intervenue au moment de la première directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines. La France avait été condamnée pour non-respect des zones sensibles dans les années 2000 et, sous la pression de Bruxelles, l'effet de rattrapage s'est traduit par une surchauffe de 2 milliards d'euros d'activité. Cette phase, qui a été pour nous compliquée à gérer, s'est prolongée par une période de dépression. Nous ne constatons pas du tout de phénomène similaire aujourd'hui et je ne m'attends pas non plus à un plateau d'activité car chaque année notre patrimoine vieillit et son taux de renouvellement avoisine seulement 0,5 % par an, alors qu'il devrait être deux à quatre fois supérieur pour garantir des infrastructures durables pendant des périodes de l'ordre de 40, 50, voire 60 ans. Alors qu'un taux de renouvellement de 2 % serait nécessaire pour assurer une durabilité de 50 ans, nous plafonnons à 0,5 % depuis plus de 15 ans et désignons ce phénomène par le terme de « dette grise ». Notre étude révèle également une augmentation continue du passif de renouvellement des canalisations et de certaines usines pour lesquelles l'investissement nécessaire n'a pas été réalisé.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Disposez-vous de données comparatives au niveau européen sur l'état des réseaux d'eau ? Celles-ci montreraient peut-être que la France n'est pas si mal positionnée.

M. Jean-Luc Ventura. – Les situations sont variables selon les pays. Le Royaume-Uni, bien qu'il ait quitté l'Europe, se distingue par des politiques plus directives. Certains régulateurs sont plus impliqués : ils fixent des objectifs et imposent des pénalités significatives s'ils ne sont pas atteints. Tel n'est pas le cas en France.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les contrats d'objectifs partagés peuvent rejoindre cette préoccupation avec un accompagnement pour soutenir la montée en puissance des politiques de conditionnalité.

M. Jean-Luc Ventura. – Dans notre dernier rapport de 2022, nous avons réalisé une étude rétrospective sur les fuites dans les canalisations qui atteignent le chiffre énorme d'un milliard de mètres cubes de fuites - soit 20 %. C'est d'autant plus inquiétant que la ressource en eau diminue avec des nappes phréatiques qui s'amenuisent et des débits de rivière en baisse. Notre capacité à tolérer les fuites est donc de moins en moins importante.

Vous vous rappelez certainement du décret sur les fuites de 2012 qui donnait un certain temps aux maîtres d'ouvrage pour engager des plans d'action. Ce texte prévoyait le doublement de la redevance pour le pompage si les actions n'étaient pas menées à bien. Cependant, nous n'avons trouvé aucun document ni publication des agences ou de l'État sur la mise en œuvre de ce dispositif.

M. Rémy Pointereau, président. – Les agences n'ont pas appliqué cette augmentation, tout simplement parce que les sommes perçues seraient réparties dans les caisses de l'État.

M. Jean-Luc Ventura. – En tant qu'acteurs économiques, nous constatons que cette mesure assortie d'une pénalité relativement modeste n'a à peu près rien changé en termes d'investissements. L'application de la loi et de la réglementation est une question importante pour nous, de manière à ce que nous puissions anticiper et préparer notre industrie à des changements de niveau d'activité.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Savez-vous si les Agences de l'eau se sont efforcées, dans leurs programmes, de relayer cette obligation ? En Bourgogne Franche-Comté, j'ai pu constater des initiatives ou des injonctions très variables et parfois absentes. Cela soulève la problématique de l'articulation générale du système dans la mise en œuvre de la politique de l'eau. On aurait pu agir bien avant puisqu'on connaissait déjà l'existence ainsi que le coût des fuites, mais je n'ai guère constaté de véritable engagement à ce sujet.

M. Jean-Luc Ventura. – Nous avons cherché dans tous les documents publiés depuis 10 ans par les agences, les ministères ou les inspections générales des communications sur ce décret fuites. Nous n'avons trouvé qu'une seule étude faite par l'Office français de la biodiversité (OFB) qui indiquait que les deux tiers des maîtres d'ouvrage ne savaient pas s'ils étaient en conformité avec ce texte.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – L'évolution du taux de performance des réseaux s'est quand même améliorée, ce qui témoigne d'une évolution palpable.

M. Jean-Luc Ventura. – Certes, mais je trouve assez surprenant, au moment où chacun sait que le réseau accuse plus de 20 % de fuites, que les deux tiers des maîtres d'ouvrages ne sachent pas s'ils se sont mis en conformité avec un décret qui porte sur le cœur de leur compétence.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous réfléchissez donc sur la meilleure stratégie et le meilleur modèle économique pour s'adapter à ces enjeux. Quelles sont vos suggestions dans ce domaine ?

M. Jean-Luc Ventura. – Nous y réfléchissons, mais je souhaite avant tout rester dans mon rôle de président de l'Union des industries de l'eau et de représentation des acteurs économiques qui sont là pour apporter des solutions technologiques au meilleur coût. Très franchement, nous sommes des observateurs et ne prétendons pas indiquer aux autorités compétentes la façon d'organiser les relations entre les collectivités, les industriels et les agriculteurs. Les modèles sont complexes et nous n'avons pas de légitimité pour suggérer leur reconfiguration.

Cependant, en toute certitude, nous sommes toujours confrontés à un sous-investissement, en dépit des Assises de l'eau ou des mesures réglementaires. Nous courons après une dette grise qui ne cesse de croître et notre principale préoccupation est d'appeler à trouver des solutions pour que l'eau ne soit pas un frein au développement économique de notre pays. Nous sommes également rattrapés par le changement climatique qui s'ajoute au vieillissement des infrastructures et au mur d'investissement.

M. Ludovic Haye. – Dans la grille de lecture que notre rapporteur vient d'évoquer, si vous aviez une recommandation à faire à la mission, serait-elle plutôt répressive ou incitative ?

Pour ma part, je me mets toujours à la place des élus locaux et je les félicite lorsqu'ils investissent dans leur réseau d'eau, car cela ne se voit pas. Leur intérêt est plutôt d'investir dans la voirie même si je suis convaincu que le renouvellement des réseaux d'eau est beaucoup plus vertueux, mais il nécessite d'être animé d'une puissante fibre écologique ou citoyenne. Souvent, les élus font les deux, mais certains privilégient la voirie faute de moyens. Je pense que l'incitation devrait être également fiscale pour les communes qui font office de bons élèves, plutôt que de recourir systématiquement à la répression. Avez-vous réfléchi à cette question ?

M. Jean-Luc Ventura. – Il est effectivement souhaitable de travailler dans l'intérêt de tous plutôt que de subir, surtout dans le contexte actuel. Force est néanmoins de constater aujourd'hui que les mesures incitatives ne fonctionnent pas vraiment, ce qui nous place devant la nécessité de franchir un nouveau pas. Chaque fois que je vois un élu décider de diminuer le tarif de l'eau, je me demande pourquoi il n'y a pas un moratoire sur de telles baisses. Si certains estiment que leur territoire est bien loti, d'autres ne le sont pas et on pourrait créer un fonds mutualisé qui pourrait bénéficier à ceux qui en ont le plus besoin. Du point de vue de l'usager, une baisse de 10, 20 ou 30 centimes par mètre cube d'eau n'est guère perceptible, sauf peut-être ponctuellement la première année. En revanche, augmenter légèrement le tarif de l'eau est très compliqué et c'est en tous cas un risque que beaucoup d'élus ne souhaitent pas prendre.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je fais observer que sauf situation particulière, il y a très peu de conflits sur le prix de l'eau et donc beaucoup moins, par exemple, que sur le prix du ramassage des ordures ménagères.

M. Jean-Luc Ventura. – Pourtant nous continuons d'observer des baisses de tarifs et certains revendiquent avoir l'eau la moins chère de France comme gage de vertu. Tel n'est pas du tout le cas et il faudrait bannir ce type d'attitude qui est préjudiciable à ceux qui ont besoin d'investir dans les infrastructures, en particulier le monde rural. Comme vous l'avez rappelé, de longs linéaires de canalisations sont nécessaires pour desservir quelques habitants en eau potable et, en tant que citoyen, j'estime que l'égalité instituée des usagers devant le service public est fondamentale. Il faut donc soutenir les territoires qui ont besoin

d'investir, privilégier les comportements vertueux et bannir ce qui va à l'encontre de cette démarche. Dans certains pays - où certes les mentalités et les cultures ne sont pas les mêmes - l'adoption de systèmes plus répressifs a donné des résultats encourageants et stimulé l'investissement. Quand certains grands syndicats d'eau étrangers doivent acquitter une pénalité de 100 millions d'euros pour n'avoir pas tenu leurs objectifs d'investissement, ils rectifient dès l'année suivante leur stratégie. Le modèle français est encore loin d'avoir intégré le même mécanisme et j'espère que nous n'aurons pas besoin d'en arriver là.

M. Ludovic Haye. – Le fonds bleu mutualisé que vous avez proposé se classe-t-il dans la catégorie des incitations ?

M. Jean-Luc Ventura. – C'est effectivement une piste de réflexion pour prendre des mesures incitatives. Les Agences de l'eau sont d'ores et déjà des organes de mutualisation naturels : elles ont été affectées par le plafonnement annuel de taxes et redevances perçues, dit « plafond mordant » dont j'espère qu'il sera abrogé définitivement.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Je précise que ce plafond est réévalué, mais pas abrogé.

M. Jean-Luc Ventura. – J'espère que nous pourrions aller jusqu'à son abrogation : ce plafonnement n'est pas vertueux, car son effet pervers est de ponctionner la caisse de péréquation, organisée au niveau des agences, qui permettait aux petites collectivités de réinvestir. Nous avons donc réfléchi à un mécanisme alternatif de péréquation et avons fait le parallèle avec le fonds vert. Ce fonds bleu serait piloté par les préfets et permettrait une mutualisation interbassins et inter-collectivités. Je souligne que nous aurons besoin, au-delà de l'existant, qui est à bout de souffle en termes de financements, de nouveaux véhicules pour répondre à l'insuffisance des investissements.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Quelles seraient les modalités de perception de ressources pour alimenter un tel fonds bleu ? Je soulève la question car on constate d'énormes variations des prix de l'eau d'un territoire à l'autre et je crains qu'on puisse taxer davantage ceux qui ont réévalué le prix de l'eau que d'autres qui payent un euro par mètre cube d'eau et qui n'ont pas consenti beaucoup d'efforts. Toute la question est de savoir si de tels fonds sont véritablement incitatifs et c'est le sens de ma question sur ses modalités de financement. Vous envisagez également une répartition des sommes perçues sous l'égide des préfets, ce qui court-circuiterait, pour ainsi dire, les Agences de l'eau.

M. Jean-Luc Ventura. – Il s'agit de mettre en place un levier d'investissement complémentaire permettant de financer de nouveaux projets et de rattraper notre retard qui se traduit par le gonflement de la « dette grise », sans pour autant solliciter outre-mesure les Agences de l'eau. Les modalités pratiques et détaillées d'un tel fonds bleu sont encore à déterminer : c'est une proposition qui appelle une concertation pour apporter des réponses précises aux questions très pertinentes que vous avez soulevées.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Dans une logique d'affirmation d'une gouvernance par bassin, une mutualisation des fonds au niveau national me semblerait souhaitable, assortie d'une possibilité de revenir aux gouvernances par bassin sur certaines priorités. Pour financer ces dernières, on pourrait même faire jouer un effet de levier grâce au recours à la contractualisation territoriale avec la région ou les départements. Je trouve donc cette démarche intéressante, car elle permet de renforcer ce que j'appelle la croisée des chemins,

c'est-à-dire la gouvernance par bassin et la gouvernance territoriale pour conduire les politiques de demain en traçant des parcours plus visibles.

Par ailleurs, quelles sont vos remarques sur le traitement des pollutions ? Je m'interroge également sur les évolutions technologiques qui permettraient d'abaisser le coût ou de modifier l'approche des rénovations.

M. Jean-Luc Ventura. – On parle beaucoup aujourd'hui des nouvelles pollutions, micropollutions et en particulier des microplastiques qu'on retrouve partout en quantités importantes. Il y a une quinzaine d'années, ce sujet n'était quasiment pas abordé et ne figurait pas dans les textes réglementaires. Cette micropollution n'est toujours pas clairement définie au niveau juridique, mais on travaille depuis un certain temps à la quantifier, à la qualifier et à essayer de comprendre d'où elle vient grâce au monde scientifique qui a réalisé de nombreuses études à ce sujet.

Les microplastiques et les polluants persistants - qui incluent le phytosanitaire ou encore les PFAS (de l'anglais *per and polyfluoroalkyl substances*) dont on parle beaucoup en ce moment - sont des molécules compliquées à traiter. Très clairement, ce ne sont pas les distributeurs d'eau ni les constructeurs d'équipements qui sont à l'origine de la dispersion de ces molécules, mais plutôt d'autres processus comme la fabrication de substances médicamenteuses qui produisent des résidus.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il est donc important de défendre le principe pollueur-payeur pour faire en sorte que cette politique soit mieux appliquée et accompagnée.

M. Jean-Luc Ventura. – On constate aujourd'hui que certaines fédérations et collectivités indiquent que ce n'est pas à elles de payer en faisant valoir qu'elles sont déjà accablées de charges. D'où l'idée d'appliquer à ces micropollutions le principe pollueur-payeur et celui de la Responsabilité Élargie des Producteurs (REP). Cela permettrait peut-être de sensibiliser certains acteurs industriels à cette question fondamentale et de développer des comportements vertueux qui consistent à s'interroger sur l'impact environnemental ainsi que l'élimination des nouvelles molécules qu'on met sur le marché. Cela amènerait peut-être même à reconsidérer le développement de certaines molécules - comme le téflon qui n'est pas biodégradable et nécessite des processus de traitement très coûteux - pour y substituer des molécules moins chères à dépolluer : c'est du bon sens.

J'en viens aux nouvelles technologies qui sont formidablement encouragées par la réglementation. J'ai toujours constaté que lorsque nous nous engageons dans des transformations importantes, de nouvelles solutions émergent car nous avons la chance d'avoir un pays doté d'une connaissance scientifique remarquable. Récemment, au CNRS, dans les laboratoires de Bordeaux, j'ai pu observer des avancées technologiques extraordinaires qui seront disponibles dans les 10 à 15 prochaines années grâce à la recherche fondamentale. Nous disposons également d'un écosystème de *start-ups* extrêmement dynamique et nous avons surtout besoin que soit fixé un cap pour pouvoir développer un modèle économique rationnel, pertinent et mobilisateur.

M. Rémy Pointereau, président. – Le temps est venu de vous remercier pour ces informations ainsi que celles que vous pourrez nous faire parvenir par écrit.

La réunion est close à 14 h 55.

Mardi 6 juin 2023

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 17 h 00

Audition de M. André Bernard, vice-président de Chambres d'agriculture France et président de la Chambre régionale d'agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

M. Rémy Pointereau, président. – Merci d’avoir répondu à notre invitation. Le changement climatique conduit à mettre sous tension l’ensemble des utilisateurs de l’eau, on l’a vu avec la sécheresse estivale 2022, et la sécheresse hivernale 2023 risque d’entraîner une situation pire encore. Nous souhaitons prendre en compte cette nouvelle donne climatique et d’évaluer la pertinence de la politique publique de l’eau menée aujourd’hui dans notre pays, tant dans ses aspects quantitatifs que qualitatifs. Nous avons déjà auditionné des organismes agricoles, les coopératives, les semenciers, les syndicats d’irrigants.

Les objectifs sont-ils adaptés ? Les instruments juridiques, organisationnels ou encore financiers de la politique de l’eau sont-ils efficaces et efficients ? Que faut-il changer pour gérer au mieux la ressource en eau à l’échelle nationale, mais également territoriale, pour atteindre les objectifs de qualité et de quantité et pour assurer la conciliation de la pluralité des usages de l’eau ? Voici nos préoccupations.

Aujourd’hui nous voudrions vous entendre plus particulièrement sur l’usage agricole de l’eau, en mettant l’accent : sur l’irrigation et la problématique, que je sais sensible, des réserves de substitution ; sur la manière de mener à bien les concertations locales autour d’un usage raisonné de l’eau, qui assure à la fois la pérennité de l’activité agricole et le partage équitable d’une ressource qui se raréfie.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Merci pour votre disponibilité. J’évoque sommairement l’état de nos réflexions. Nous souhaitons conforter la gestion de l’eau par bassin, en s’appuyant sur les comités de bassin, non sans nous interroger sur la qualité de la gouvernance, qui n’est parfois pas suffisamment partagée. Nous pensons qu’il faut améliorer la connaissance de la ressource en eau, car nous avons constaté que l’état des nappes et leur fonctionnement n’étaient pas toujours bien connus. Il faut donc améliorer la collecte de données, mieux les analyser et s’en servir dans la gestion de l’eau. Nous soulignons aussi la nécessité d’études locales précises, parce que tout territoire, en réalité, est singulier. Nous avons également besoin de mieux connaître la consommation d’eau. C’est nécessaire pour la négociation entre usages de la ressource, donc la bonne gouvernance. Tout ceci demande des investissements et des travaux. L’amélioration de la gouvernance passe aussi par une meilleure articulation avec les politiques territoriales, c’est-à-dire la prise en compte, par ces politiques locales, de la gouvernance par bassin, son accompagnement par l’échelon régional et par l’échelon européen. La place de la gestion de l’eau varie beaucoup selon les schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (Sraddet). Nous avons également constaté les interrogations des départements sur leur rôle depuis la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (Maptam), alors que nous savons tous l’importance décisive de l’ingénierie territoriale.

Nous voulons souligner qu'il y a aussi des marges de progrès sur la recherche et sur la science appliquée, pour traduire les acquis de la recherche en outils techniques appropriables sur le terrain. Tout ceci demande des moyens. Nous voulons aussi dire que la gestion de l'eau doit être incluse dans les documents d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUi), y compris les stratégies avec les eaux pluviales et la réutilisation des eaux usées. Enfin, nous pensons qu'il faut augmenter les zones de protection des captages, donc financer les services agricoles rendus, mais également renforcer les politiques d'acceptabilité et ce qui relève de l'économie circulaire, comme cela se fait en Île-de-France, et nous pensons bien sûr à la réutilisation des eaux usées.

Nous savons bien que tout cela est plus facile à dire qu'à faire, et demande de l'accompagnement, car les contraintes sont très importantes - et c'est de l'ensemble de ces points que nous voulons débattre avec vous.

M. André Bernard, vice-président de Chambres d'agriculture France et président de la Chambre régionale d'agriculture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur – Merci pour cette invitation. Je suis agriculteur en Vaucluse, et, outre mes responsabilités nationales, président de la chambre régionale de PACA et président des irrigants des régions de la Méditerranée. Dans le Sud de la France, nous prélevons peu dans les nappes phréatiques en profondeur, comme le font les Espagnols ou les Marocains, nous prélevons surtout de l'eau dans le Rhône et dans les rivières. Nous irriguons tous, cependant, parce que dans le Sud, on ne peut pas produire de légumes sans irriguer.

L'eau est chère, il faut savoir l'économiser, la partager, donc la sécuriser. C'est ce que nous faisons depuis longtemps : quand j'ai commencé mon activité, je prélevais dans le canal quelques heures par semaine et je tournais entre 5 000 et 7 000 mètres cubes par hectare ; aujourd'hui, on tourne à 2 500 à 3 000 mètres cubes à l'hectare, voilà ce qu'on a réussi à faire en une génération.

Vous m'interrogez sur le rôle des chambres d'agriculture en matière de gestion de l'eau. Premièrement, elles accompagnent les agriculteurs en conseil agronomique, pour les informer sur les pratiques agronomiques qui diminuent le besoin en eau, en particulier tout ce qui améliore le stockage de l'eau dans le sol avec des couverts végétaux qui stockent l'eau ou des paillages végétalisés au pied des vignes qui limitent l'évaporation - et ce qui évite les labours, sachant qu'en ne labourant pas, on a plus souvent besoin de glyphosate pour protéger les cultures...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Avez-vous une évaluation de ces pratiques nouvelles ? Et de leur extension, selon les territoires ?

M. André Bernard – Les situations sont diverses et l'extension de ces pratiques n'est pas homogène, mais ce que l'on constate, c'est une prise de conscience globale que demain, il y aura moins d'eau, et que c'est un défi pour notre souveraineté alimentaire - sachant que la principale motivation des agriculteurs, c'est produire pour nourrir.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous le savons bien, et ce qui nous intéresse ici, c'est de savoir s'il y a des territoires qui sont moins avancés sur ce plan, et ce qu'il faudrait faire pour y accélérer ces pratiques.

M. André Bernard – Dans le Sud, on sait depuis bien longtemps qu'il faut économiser l'eau, parce que sans elle, on ne fait rien... Dans certains territoires, en particulier

le Sud-Ouest, on a développé la culture de cette plante qui fait peur à tout le monde, le maïs, alors qu'elle est la plus efficiente sur le plan énergétique - mais elle a le défaut de demander de l'eau quand il n'en tombe pas. Il faut stocker cette eau pour la lui donner...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Certes, mais ce qu'on voit aussi, c'est que les groupements plus avancés dans les pratiques agronomiques économes en eau ont plus d'initiatives, ils sont plus avancés dans la recherche de solutions, de même que ceux qui peuvent s'adosser à une filière agroalimentaire, qui ont la capacité pour mettre en œuvre des solutions plus adaptées.

M. André Bernard – Certainement, le contrat assure la culture à son terme. Ce qu'on voit ces temps-ci, c'est que, faute d'être sûrs d'avoir de l'eau, des producteurs déclinent des propositions de contrats, c'est le cas pour la production de haricots verts en fin de saison, dans le Nord de la France : les agriculteurs ne savent pas s'ils auront de l'eau après avoir arrosé leurs pommes de terre cet été, alors ils préfèrent renoncer, et les industriels ne trouvent pas de haricots. C'est pareil pour certaines semences...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Oui, nous devons placer les semences en priorité des usages, c'est effectivement une question importante.

M. André Bernard – Les chambres d'agriculture, deuxièmement, accompagnent les agriculteurs pour la mise en conformité de leurs installations, pour les déclarations de forage et les compteurs, et finalement pour la déclaration préalable du volume utilisable, ceci afin d'intervenir quand la demande est supérieure à la disponibilité de la ressource...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous connaissons tout cela, et ce qui nous intéresse, c'est de savoir pourquoi certaines chambres d'agriculture font moins bien leur travail que d'autres...

M. André Bernard – L'organisation nationale des chambres d'agriculture est l'émanation des 90 chambres d'agriculture, chacune est autonome, libre d'agir comme elle l'entend : dans notre organisation, c'est le terrain qui commande, nous n'avons rien à imposer aux chambres d'agriculture. C'est comme avec le permis de conduire : si certains conduisent sans permis, ils le font à leurs risques et périls, difficile de les en empêcher *a priori*... Notre rôle, c'est d'accompagner les chambres, pas de les commander.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – On constate tout de même des écarts importants de consommation d'eau entre régions, parce que maintenant on connaît mieux l'utilisation de la ressource, cela pose bien un problème...

M. André Bernard – C'est vrai, mais les choses avancent. Quand j'ai commencé il y a 22 ans et que j'expliquais qu'il fallait déclarer ses forages, on me prenait souvent pour un fou, je disais qu'une démarche était entreprise, que ça ne coûtait pas grand-chose et que ça sécurisait les choses, on ne me suivait pas toujours pour autant. Certains ont continué comme ils le faisaient avant, et certains se sont d'ailleurs fait prendre, avec des conséquences importantes pour eux. Nous avons accompagné les agriculteurs pour leur faciliter les choses, nous avons pris une part administrative, mais certains agriculteurs ne nous ont pas suivis et nous ne sommes pas des gendarmes, ce n'est pas à nous de leur imposer leur comportement. D'ailleurs, l'État ferait mieux d'aller chercher ceux qui ne se conforment pas, plutôt que focaliser ses contrôles sur ceux qui ont déclaré leurs forages.

La troisième fonction des chambres d'agriculture est de représenter la profession agricole dans les instances où elle est associée, comme les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), les comités sécheresse, les Agences de l'eau, le Conseil national de l'eau (CNE).

Vous faisiez allusion aux comités de bassin et aux Agences de l'eau. Il y a pléthore de participants - mais pas assez de professionnels, on parle des consommateurs, mais les agriculteurs aussi sont des consommateurs, et ces instances ne représentent pas assez les professionnels, je vous le dis directement, on passe trop de temps dans ces instances à discuter de choses qui n'en valent pas la peine et pendant ce temps-là, l'économie nous dépasse...

Nous aidons aussi les agriculteurs qui irriguent, à maîtriser les nouvelles technologies de pilotage de l'irrigation, les techniques ont beaucoup progressé en la matière, on est capable aujourd'hui de viser bien plus précisément les plantes, de moduler l'irrigation en fonction des besoins de la zone de confort de la plante, cela économise la ressource.

Voilà pour les trois fonctions de notre chambre nationale : l'accompagnement au montage de dossiers administratifs, la représentation du monde agricole et la diffusion des meilleures techniques d'irrigation.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il y a eu des annonces gouvernementales, en particulier avec le Plan eau. Il semble que dans les discussions avec le monde agricole, ce dernier accepte de diminuer la consommation d'eau par hectare, ce qui ne veut pas forcément dire qu'il y aura plus d'hectares irrigués – quelle est votre position ?

M. André Bernard – Je vous l'ai dit : économie, partage, sécurité, ce qui implique de rendre l'usage de l'eau le plus efficace possible. Cependant, avec le changement climatique, même s'il tombe autant d'eau dans l'année, la pluie sera moins régulière, moins prévisible, alors que la plante, elle, continuera à avoir besoin d'eau, ce qui invite au stockage. Il tombe 500 milliards de mètres cubes d'eau chaque année sur la France, l'agriculture en consomme 3 milliards pour l'irrigation, c'est moins de 1 %...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ce qui compte, c'est la ressource disponible. !

M. André Bernard – Vous abondez dans mon sens : l'eau circule, il faut la stocker pour la rendre disponible. C'est ce que nous faisons depuis toujours dans le Sud de la France et aujourd'hui, en Provence, 80 % de l'eau consommée a été stockée et transportée. Si nous n'avions pas les équipements pour le faire, notre belle région ne serait pas habitée comme elle l'est et vous n'y viendriez pas en vacances... Les inondations récentes en Italie ne se seraient pas produites si les Italiens disposaient, sur le Pô, d'un équipement comme nous en avons à Serre-Ponçon. Nous avons dompté la Durance, notre « fleuve fou » – on le dit comme on dit que le Mistral est le « vent fou » –, nous subissons moins d'inondations grâce à nos équipements de stockage et nous avons pu passer l'an dernier à l'abri de la sécheresse grâce à la réserve de Serre-Ponçon, qui se reconstitue et qui nous fait regarder cette année avec une certaine sérénité, malgré les aléas de la météo.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous ne sommes pas fermés à l'aménagement de retenues stratégiques, qui freinent l'eau et offrent des aménités environnementales, nous sommes même convaincus qu'il y a une voie de ce côté-là.

M. André Bernard – Là où il y a de l'eau, il y a de la vie, et sans eau, pas de vie. Nos anciens ont su capter et retenir cette eau qui tombe de façon irrégulière, c'est une histoire ancienne. Nous avons désormais Serre-Ponçon, nous avons de quoi domestiquer l'eau tout en respectant le milieu, nous sommes les premiers environnementalistes, y compris lorsque nous laissons quelques fuites dans nos réseaux de goutte à goutte pour que les insectes et le gibier s'y abreuvent, parce qu'avec des réseaux tout enterrés, ce n'est plus possible...

M. Rémy Pointereau, président. – Le goutte à goutte vaut pour certaines cultures, pas pour toutes...

M. André Bernard – Certes, le goutte à goutte ne convient pas à toutes les cultures, mais davantage que ce qu'on croit, il y a des pratiques intéressantes qui méritent le détour. Nous avons des goutte à goutte enterrés à 80 cm de profondeur dans la vigne, cela donne de bons résultats surtout s'il y a un couvert végétal qui fait écran thermique, on a encore beaucoup à comprendre et à imaginer - mais la solution, ce n'est pas moins d'eau pour l'agriculture, même si on peut en économiser à l'hectare.

M. Rémy Pointereau, président. – Certains préconisent des changements de cultures...

M. André Bernard – Pour cultiver par exemple des cactus ?

M. Rémy Pointereau, président. – Non, du sorgho.

M. André Bernard – Le sorgho peut être une solution pour quelques parcelles pas arrosables, mais ce n'est pas une solution à l'échelle de nos problèmes. Il faut bien voir que le maïs est bien plus efficient en termes d'énergie, et c'est bien de cela qu'il s'agit, nous avons à produire de l'énergie et le maïs est bien supérieur sur ce plan.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Les facteurs sont nombreux à jouer un rôle, de l'évolution des semences, à celle de l'arrosage, il faut avancer partout, c'est pourquoi la recherche est importante.

M. André Bernard – Je vous l'accorde, et c'est pourquoi nous avons besoin de moyens. Or, une partie des fonds que l'agriculture génère ne retourne pas à l'agriculture : c'est le cas avec le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (Casdar) : sur ses 150 millions de recettes, qui sont abondées par la taxe sur le chiffre d'affaires de l'agriculture, nous ne pouvons disposer que de 125 millions d'euros, il manque 25 millions d'euros qui devraient revenir aux chambres d'agriculture pour soutenir les agriculteurs, mais le plafond fixé à 125 millions d'euros nous en empêche et ce n'est pas normal – ici nous ne demandons pas des fonds supplémentaires, mais juste à pouvoir appliquer la règle telle qu'elle a été définie, c'est-à-dire utiliser pour l'agriculture les fonds venus intégralement de notre activité...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Le plafond de dépenses n'a pas évolué ?

M. André Bernard – Non, il n'a pas évolué depuis dix ans et c'est pourquoi nous demandons qu'il soit revalorisé. Nous sommes en pleine capacité d'aider les agriculteurs, ces moyens devraient nous revenir.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cela fait effectivement partie des moyens alloués à l'amélioration de la gestion de l'eau. Il faudrait également mieux contractualiser avec les

régions, avec l'Union européenne, faire moins d'appels à projets et définir des enveloppes pérennes, mais plus agiles : qu'en pensez-vous ?

M. André Bernard – Pour l'irrigation, nous utilisons le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), mais pas le Fonds européen de développement régional (Feder), alors que nos voisins espagnols et portugais y recourent. Il faut que dans la prochaine programmation du Feder, on inscrive clairement la possibilité de sécuriser l'eau sur le territoire, pour tous les usages, en réservant les moyens du Feader pour les usages proprement agricoles. On peut même imaginer qu'en recourant à l'agrivoltaïsme, qui génère de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer) et en l'articulant avec un recours au Feder pour sécuriser l'accès à l'eau pour tous les usages, on puisse améliorer la gestion de l'eau sans contribution de l'État, c'est aussi dans cette direction qu'il faut travailler.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il y a une clarification législative sur le photovoltaïsme.

M. André Bernard – Oui, les choses avancent.

Mme Florence Blatrix Contat. – La protection des captages devient un sujet. Il y a eu le problème du S-métolachlore. Nous savons que d'autres pollutions seront à déplorer. On nous dit que les captages concerneraient seulement 3 % de la surface agricole utile (SAU), nous le confirmez-vous ? Et si l'on veut les protéger, quelles contreparties peut-on imaginer ?

M. André Bernard – Je n'ai pas le chiffre précis, mais je crois que c'est dans cette proportion, de 3 %, c'est minime. Attention, cependant, cela peut concerner des exploitations en entier. Si l'on aggrave les contraintes, on pousse encore plus au départ, avec les drames que l'on connaît. Il faut accompagner les pratiques encourageantes et je crois plus à la carotte qu'au bâton, il vaut mieux encourager qu'envoyer des contrôleurs : pourquoi pas un crédit d'impôt pour les pratiques vertueuses, comme il en existe pour le bio ?

Sur les pollutions liées aux captages, nous sommes peu concernés dans le Sud de la France parce que nous avons très peu de captages, mais on sait aussi que des molécules utilisées par le passé mettent du temps à se disperser, parfois plusieurs décennies. Nous avons collectivement fait des erreurs, les agriculteurs sont très loin d'être les seuls, voyez ce qu'on faisait avec l'amiante, avec les voitures...

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Dans ma commune, la consommation d'eau s'établit aux alentours de 300 000 mètres cubes par an, pour 4 200 habitants, c'est l'équivalent de ce que consomment cinq exploitations agricoles. Comment mieux économiser l'eau ? Avez-vous une idée de l'investissement moyen que représente le passage de l'enrouleur au goutte à goutte ? Ce serait utile de le savoir, parce qu'on nous oppose vite que le changement de technique est trop coûteux...

M. André Bernard – C'est difficile à chiffrer, car cela dépend des cultures.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il serait effectivement utile de savoir ce qu'il faut faire pour parvenir à une gestion optimisée, nous verrions ensuite comment accompagner au mieux.

M. André Bernard – Le coût d'un système de goutte à goutte dépend aussi de la taille de la parcelle et même de sa forme.

M. Éric Gold. – La région PACA compte 300 kilomètres de côtes : avez-vous pensé à dessaliniser l'eau de mer, comme le font d'autres pays ?

M. André Bernard – Nous n'en sommes pas là. L'équipement de Serre-Ponçon nous met à l'abri du manque d'eau à proprement parler, ce n'est donc pas notre préoccupation majeure. Le système va évoluer, et ce qui nous préoccupe, par exemple, c'est la question de la réutilisation de l'eau : on nous invite à réutiliser l'eau, mais comme les terres agricoles ne sont pas toujours proches des villes, comment stocker l'eau des stations d'épuration et l'acheminer là où on en a besoin, au moment où on en a besoin ? Je crois qu'il vaut mieux économiser l'eau et stocker l'eau qui circule, c'est plus raisonnable, et utiliser l'eau venue des stations d'épuration plutôt pour d'autres usages, comme le lavage des voiries ou l'entretien des jardins. Surtout que l'eau utilisée pour l'alimentation doit être garantie, cela va coûter cher...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Elle ne coûte pas si cher, actuellement.

M. André Bernard – D'accord, mais que faites-vous des résidus de médicaments ?

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Ils sont déjà dans l'eau que vous prélevez...

M. André Bernard – C'est vrai, mais ils sont bien dilués, cela a été prévu... Il y a certes une expérimentation pour renforcer le traitement des eaux à la sortie des hôpitaux, pour avoir ensuite à traiter moins de volume d'eau, mais quelle que soit la solution qu'on pourra retenir, elle aura un coût.

M. Rémy Pointereau. – Cela peut être valable éventuellement pour les grandes cultures, même s'il faut prendre en compte le coût des canalisations.

M. André Bernard – Je fais le choix de la qualité et mes cahiers des charges m'interdisent d'utiliser de l'eau venue des stations d'épuration. On m'interroge même sur la qualité de l'eau du Rhône avec laquelle j'ai arrosé mon blé...

Mme Évelyne Perrot. – Parce que vous avez arrosé votre blé ?

M. André Bernard – Cette année oui, nous avons dû arroser y compris les pois chiches, car nous avons eu deux mois sans pluie, c'est le climat méditerranéen. J'aurais préféré ne pas avoir à arroser, les charges sont fortes, mais sans cet arrosage, nous n'aurions pas eu le rendement que nous attendons.

Mme Évelyne Perrot. – Vous dites préserver l'autonomie de chaque chambre d'agriculture, mais ne pensez-vous pas qu'il vous faudrait réfléchir ensemble à l'usage de l'eau ? Je comprends qu'il faille arroser les tomates, mais pas le blé : peut-être faudrait-il mieux répartir les cultures, selon les territoires... Chez moi, on en vient à arroser les pommes de terre, cela ne va pas.

M. André Bernard – Si vous connaissez à l'avance les numéros du Loto, merci de me les dire : avec la météo, c'est pareil, nous la subissons. Cette année nous étions en déficit pluviométrique au mois d'octobre, puis il a beaucoup plu et nous nous étions en excès en décembre, puis nous n'avons plus eu de pluie de janvier à mai, les céréales n'ont pas poussé, ni les pois chiches, puis nous avons eu de nouveau un excès de pluie. Dans les Hauts-de France, la situation est différente. La météo est dérégulée, c'est une raison

supplémentaire pour drainer et stocker l'eau, car c'est à cette condition que nous pourrions écarter les caprices du climat et assurer notre mission de nourrir la population.

M. Rémy Pointereau, président. – Les conditions changent aussi selon la structure du sol.

M. André Bernard – C'est vrai, le non-labour enrichit le sol, mais après un moment sans labour, des espèces deviennent incontrôlables, ce qui rend utile l'usage de glyphosates... Les choses sont plus complexes que l'imaginent les donneurs de leçons...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous assistons à des variations météorologiques plus fortes, c'est une raison supplémentaire pour mieux connaître la ressource en eau et avoir une approche stratégique. Il manque aussi la régulation du marché, pour mieux vendre les productions. On a vu de bons résultats par exemple pour le chanvre, encore faut-il que le marché soit organisé, sinon une bonne idée n'aboutit pas.

M. André Bernard – Certains s'y sont essayés et ont échoué.

Mme Évelyne Perrot. – Chez moi, ça s'est bien passé.

M. André Bernard – Oui, parce qu'une filière s'est organisée. Mais notre mission première, c'est de produire de la nourriture, on peut le faire sans irrigation, mais pas à la même échelle que lorsqu'on irrigue.

Mme Marie-Claude Varailas. – Pensez-vous qu'il faille davantage encadrer l'agrivoltaïsme ? Beaucoup de paysans bénéficient de fermages et leurs propriétaires pourraient préférer la location à des électriciens, qu'à des paysans : qu'en pensez-vous ?

M. André Bernard – L'agrivoltaïsme associe la production agricole et la production électrique...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Avec un plafond de production électrique à 20 % du chiffre d'affaires ?

M. André Bernard – Je ne connais pas ce plafond. Dans mon exploitation, j'ai mis à disposition d'un électricien, pendant trente ans, le toit d'une serre qu'il m'a construite, je ne touche rien de l'électricité que ses panneaux produisent, mais j'ai gratuitement une serre qui coûte 4 millions d'euros. Chacun s'y retrouve...

Le photovoltaïque sans production agricole, par contre, nous n'y sommes pas favorables. S'il doit y en avoir, ce que nous redoutons, nous pensons alors qu'il faut réguler. Nous proposons que pour les cinq premiers hectares, le propriétaire récupère toute la rémunération ; et qu'au-delà, il reçoive 1 000 euros l'hectare de fermage, et que le reste passe aux agriculteurs, sous contrôle du préfet, pour financer des projets au bénéfice de l'agriculture sur le territoire, ceci pour que l'agriculture reste sur le territoire. Je suis pragmatique, je veux que l'espace agricole puisse bénéficier aux agriculteurs, plutôt qu'aux entreprises du CAC 40 qui viennent faire du photovoltaïque - et je ne suis pas communiste...

Mme Marie-Claude Varailas. – Je le suis, moi, et ce que vous me dites me va bien...

M. André Bernard – Je suis pragmatique...

M. Daniel Breuiller. – J’ai entendu votre plaidoyer pour l’agriculture et vous avez dit que vous étiez un défenseur de l’environnement - j’en suis touché parce que je suis moi-même un écologiste, et quand je vous écoute, je mesure à quel point vous êtes impacté par le changement climatique. J’ai sursauté, cependant, à votre propos sur le fait qu’il y aurait trop de monde dans les PTGE, parce que pour rappel, ce sont les consommateurs qui paient 80 % de la dépollution des eaux ! En Île-de-France, le syndicat des eaux va consacrer un milliard d’euros à la dépollution, je sais bien que tout ne vient pas de l’agriculture, mais si nous pouvions mettre cet argent dans la production, nous nous en porterions mieux. Comment percevez-vous les pressions sur l’usage des pesticides ? Pensez-vous à des mesures d’accompagnement, qui feraient qu’on n’ait plus à traiter ce problème en aval, avec les affrontements que l’on sait ? Il faut diminuer les intrants et privilégier des circuits courts, c’est dans ce sens qu’il faut travailler. Quant au maïs, je vous rappelle qu’on en exporte beaucoup...

M. André Bernard – On en importe aussi, et on en utilise dans les cosmétiques, et dans l’alimentation... Comment faire pour que l’agriculture ait moins d’impact sur l’environnement ? Le Varenne agricole de l’eau a défini plusieurs volets : d’abord le volet assurantiel, pour mieux protéger les agriculteurs contre le changement climatique, et nous avançons à grands pas sur ce sujet ; ensuite, l’amélioration de la performance agricole, pour développer des variétés plus résistantes au changement climatique, on le fait, on gagne en précision avec la robotique, on va diminuer les désherbants chimiques, une révolution est en cours, elle nécessite de la mise au point et de la vulgarisation auprès des agriculteurs. Le prix des robots est élevé, parce qu’ils sont le fruit de longues recherches, il faut les diffuser pour en diminuer les prix. Il y a eu aussi de grands progrès sur les variétés résistantes et tolérantes aux maladies, des plantes qui résistent aux ravageurs et qui peuvent de ce fait, rester au champ, et c’est la recherche qui propose ces solutions. L’État doit accompagner le mouvement pour que nous en bénéficions - au lieu de quoi sa tendance est de nous sanctionner, ce qui fait disparaître la petite agriculture et même des variétés de légumes.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Où en est la négociation sur l’usage agricole de l’eau ?

M. André Bernard – Sur les trois groupes de travail que nous avons mis en place en région Sud, celui sur « L’eau et le changement climatique » a fait le plus de propositions, et ce thème a été mis en avant par neuf régions sur treize.

S’il y a des sujets sur lesquels il est difficile d’agir, les paysans ne comprennent pas qu’ils ne puissent pas stocker de l’eau alors qu’elle leur est nécessaire. L’eau ruisselle, les particuliers sont invités à la stocker, mais quand le paysan veut stocker 5 000 mètres cubes pour ses quelques hectares de culture, c’est non. Celui qui a 50 vaches et 50 hectares, il ne s’en sort pas ; s’il veut labourer quatre ou cinq hectares de son exploitation et prélever 5 millimètres d’eau sur ces cinq hectares, il s’en sortira et il aura son autonomie fourragère, mais il ne pourrait pas le faire. Cette année on a de la chance : il a plu dans les zones d’élevage, c’est une bonne nouvelle, mais ce n’est pas tout le temps comme ça. Je signale que les deux-tiers des dossiers indemnisés par le fonds de calamité agricole sont liés à la sécheresse, et que 80 % des sommes vont aux éleveurs, parce qu’ils manquent de foin... ceci ne se produirait pas s’il y avait de l’irrigation.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Vous l’avez dit, il peut y avoir de l’intérêt à stocker de l’eau à bon escient. Mais prélever dans la nappe phréatique, ce n’est pas la même chose...

M. André Bernard – Dans les territoires à nappe haute où il n’y a pas de ruisseau ni de rivière, il est tout à fait possible d’en prélever, puisque sinon l’eau part, elle circule – un peu comme il est possible de prélever de l’eau dans une éponge quand elle est gorgée d’eau.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Non, la nappe se met alors sous pression et va se dégrader, nous n’allons pas refaire ici le débat, il y a des stratégies d’action qui sont préférables au prélèvement.

M. André Bernard – Si le sol garde la nappe, on peut stocker. Du reste, il n’y a pas un modèle, mais des territoires.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Effectivement, nous sommes tous d’accord sur ce point.

M. André Bernard – Mes collègues des Hauts-de-France ne comprennent pas l’interdiction, puisque leur nappe va remonter...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Cela montre bien l’utilité de mieux connaître les nappes...

Mme Évelyne Perrot. – Vous vous dites serein pour votre région, mais j’étais à Serre-Ponçon l’été dernier et l’eau avait bien descendu, de même que j’ai rencontré des Camarçais inquiets pour leur approvisionnement en eau...

M. André Bernard – Il y a eu des erreurs de gestion l’été dernier, qui ont amplifié les problèmes. La commission exécutive de la Durance, née d’une loi de 1907, répartit l’eau entre les agriculteurs et la ville de Marseille, sous l’autorité du préfet ; nous étions en tension dès le mois de mars, nous avons perdu trois mètres de niveau pour préserver le débit normal pour Marseille, comme s’il n’y avait pas de sécheresse. En fait, les références ne sont pas adaptées à la situation actuelle, mais allez le faire comprendre à la direction régionale de l’environnement, de l’agriculture et du logement (Dreal)...

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il faut aussi préserver le milieu naturel.

M. André Bernard – Certainement, et je vous invite à regarder du côté du bétonnage, de la pollution environnementale, de l’industrie, des médicaments, des particules fines de pneumatiques. Regardez les eaux du Rhône, on dit qu’elles sont polluées par les agriculteurs parce que c’est plus simple de taper sur les agriculteurs que sur les industries, mais il faut regarder dans le détail, vous verrez ce qu’il en est réellement.

M. Rémy Pointereau, président. – Merci pour cet échange des plus intéressants.

La réunion est close à 18 h 20.

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

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Olivier Jacob, directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) du ministère de l'intérieur et des outre-mer.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Mes chers collègues, cette semaine, notre mission d'information va tenir trois auditions publiques, dont celle de ce matin et une autre en fin d'après-midi, pour entendre M. Stanislas Bourron, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Nous tiendrons demain, à 11 heures 15, une audition commune avec la commission des lois, pour entendre M. Yannick Morez, maire de Saint-Brévin, qui a annoncé sa démission jeudi dernier.

Pour le moment, nous entendons M. Olivier Jacob, directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) du ministère de l'intérieur et des outre-mer, que je remercie de sa présence.

Monsieur le directeur, se pencher sur l'avenir des communes et des maires impose nécessairement de faire le point sur leurs relations avec l'État déconcentré.

Mission de contrôle, assistance juridique, attribution de fonds et instruction des appels à projet, ingénierie territoriale, les préfectures jouent un rôle essentiel auprès des communes, et nous avons souvent entendu louer, lors nos auditions, la figure du sous-préfet, comme interlocuteur de référence des maires.

Mais dans le même temps, nos interlocuteurs se sont souvent inquiétés de la faiblesse des moyens de l'État territorial, ou d'un déséquilibre entre l'activité d'assistance juridique et celle de censure, et plusieurs ont fait part de leur crainte d'un désengagement progressif de l'État sur les territoires.

Afin d'évoquer avec vous toutes ces thématiques, nous vous avons transmis un questionnaire, et vous pourrez compléter par écrit les réponses que vous nous apporterez aujourd'hui.

Avant de vous donner la parole pour un premier échange, je la laisse à notre rapporteur.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – C'est avec plaisir que nous entendons la DMATES, direction qui nous apporte toujours beaucoup de solutions. Ce fut notamment le cas, lors de la discussion de la loi 3DS.

Les élus des territoires souhaitent que l'État territorial soit réarmé – je fais écho à ce que disait la présidente Maryse Carrère –, notamment par le biais des sous-préfets.

Or, il est un paradoxe : on vient de rouvrir quelques préfectures, mais le manque de moyens, notamment humains, est toujours criant alors que le besoin des communes de disposer d'interlocuteurs de référence ne faiblit pas.

À cet égard, on peut s'inquiéter de l'apparition d'une forme de « distance » entre les élus et l'État, du fait de la politique d'agencisation mise en œuvre : les élus locaux, plus habitués au contact avec les préfets et sous-préfets, ne savent plus vers quelle porte se tourner.

L'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) manque d'incarnation ou cette incarnation varie sensiblement d'un territoire à l'autre. Dans les Vosges, le sous-préfet de Neufchâteau, qui est chargé de faire fonctionner l'ANCT, est absent depuis six mois. La situation n'est pas claire non plus en Ille-et-Vilaine.

En outre, les élus ont besoin d'un interlocuteur, agile et réactif, vers qui se tourner lorsque se surviennent des crises comme celle des gilets jaunes ou du Covid.

Enfin, nous souhaiterions que le préfet puisse, ainsi qu'on l'avait souligné pendant l'examen de la loi 3DS, être coordonnateur des services de l'État sur le territoire.

Nous aimerions connaître vos positions sur ces sujets.

M. Olivier Jacob, directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES). – Vous avez, par vos propos, ouvert une multitude de sujets de préoccupations pour la direction à la tête de laquelle je me trouve.

Je vais donc revenir sur certaines des thématiques que vous avez abordées, en essayant de les placer dans la perspective de la mission qui est la vôtre, celle du rôle du maire, de la commune et du lien entre le représentant de l'État, qu'il soit préfet ou sous-préfet, et le maire.

J'ai eu l'occasion de le dire devant des commissions ou des missions concernant les moyens attribués à l'État territorial : la décennie 2010 à 2020 fut dramatique pour l'évolution des effectifs de l'État au niveau départemental.

Ceci a été documenté récemment encore par un rapport de la Cour des comptes qui date de 2021. La Cour a elle-même qualifié la réduction des effectifs de l'État d'irréaliste au niveau territorial. Le réseau préfectoral a perdu 4 700 emplois ou équivalents temps plein (ETP) durant cette décennie, soit environ 15 % des effectifs des préfectures.

C'est une moyenne : dans les sous-préfectures, la diminution a été encore plus forte, soit par réduction d'effectifs, soit par transferts de missions auparavant assurées dans les sous-préfectures - quand j'ai débuté, une sous-préfecture délivrait des titres, réalisait du contrôle de légalité, délivrait des cartes grises, etc.

Dans les autres services territoriaux et départementaux de l'État, comme les directions départementales interministérielles (DDI), la diminution a été encore plus accentuée.

Elle a été stoppée, depuis 2021, à l'arrivée du ministre de l'Intérieur, M. Gérald Darmanin. Depuis l'adoption la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), on assiste à une recréation d'emplois dans le réseau préfectoral. Cela ne compense pas les 4 700 ETP supprimés mais on compte 350 ETP sur la durée de la LOPMI – 2023-2027. C'est donc une rupture avec une décennie de réduction d'effectifs.

Les organisations syndicales représentatives de personnels de préfecture avec lesquelles je dialogue regrettent qu'on ne crée pas plus de postes, mais c'est une première depuis plus de dix ans. Cela va nous permettre de réarmer l'État territorial, pour reprendre une expression maintenant partagée, et notamment de réinvestir certaines missions qui ont souffert au cours des années 2010-2020.

On peut penser aux missions liées à la sécurité et à la prévention de la délinquance – cela concerne plutôt les cabinets de préfets –, à celles liées à l'immigration. Cela peut également permettre de réarmer certaines sous-préfectures. Vous avez évoqué la réouverture de cinq d'entre elles. En réalité, nous ne rouvrons pas de sous-préfectures, mais nous pourvoyons des postes de sous-préfets dans des sous-préfectures qui n'ont pas disparu. À Saint-Georges-de-l'Oyapock, en Guyane, nous avons créé un arrondissement complet.

Notre préoccupation est néanmoins que ce mouvement soit bien accompagné par les autres ministères : ceux de la transition écologique, de l'agriculture, des affaires sociales pour l'essentiel. Ces derniers ont en effet eu tendance, voyant que les sujets ont été interministérialisés au niveau départemental, par la création en 2010 des directions départementales interministérielles, à stratégiquement privilégier l'échelon régional plutôt que départemental –la Cour des comptes l'a aussi souligné.

S'agissant des conséquences des crises récentes sur le lien entre les représentants de l'État et les maires, il est vrai que notre pays a traversé depuis quelques années des crises profondes. Vous avez cité la crise du Covid. On pourrait citer celle des gilets jaunes, plus récemment la crise de l'accueil des réfugiés ukrainiens, ou les manifestations liées à la réforme des retraites. À chacun de ces événements, le lien entre les représentants de l'État, préfets et sous-préfets, et les maires, échelons de proximité s'il en est, s'est resserré.

On a beaucoup cité, au sortir de la crise du Covid, le lien entre le maire et le préfet. J'en ai fait l'expérience en Haute-Provence. Au moment du Covid, beaucoup d'administrations ont fermé leur rideau. L'administration qui est restée active est celle du cœur régalien de l'État, la préfecture, les services de police et de gendarmerie avec, à leurs côtés, les maires qui sont non seulement élus dans leur circonscription communale, mais aussi des représentants de l'État, qui exercent, pour le compte de l'État, un certain nombre de missions. C'est ce qui explique sans doute ce lien fort entre préfets, sous-préfets et maires.

Vous avez évoqué le déséquilibre entre assistance juridique et censure. J'imagine que vous faites référence au contrôle de légalité ou à l'exercice parfois tatillon de la règle. C'est une réalité à laquelle j'ai été confronté en tant que préfet et, au cours de ma carrière, en tant que secrétaire général de préfecture. Avant d'exercer dans les Alpes-de-Haute-Provence, j'ai exercé comme secrétaire général de la préfecture du Nord, de l'Hérault, du Calvados. Rappelons que le secrétaire général de préfecture est le sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu. J'ai toujours été très attentif, à cette époque, à maintenir le lien avec les élus.

Ce qui m'est souvent remonté, c'est l'application tatillonne de la règle, qui bloque les dossiers que souhaite instruire le maire. Notre corpus administratif est ainsi fait que nous

avons de nombreuses règles pour la protection environnementale, celle des monuments historiques, la police de l'eau, le défrichement, la destruction d'espèces protégées. Lorsqu'un maire souhaite mener un projet, il est souvent confronté à l'application d'un corpus administratif foisonnant, devant lequel il est parfois perdu.

J'ai toujours essayé – et c'est ce que promeut la DMATES – d'accompagner les élus et singulièrement les maires. Cet accompagnement est d'autant plus nécessaire qu'on se trouve face à des communes de taille modeste ou situées dans des départements ruraux.

Ce qui m'a souvent frappé, c'est le dénuement des maires face à l'application de cette règle. C'est le rôle du représentant de l'État d'accompagner le maire dans cette ingénierie administrative et financière.

Dans votre questionnaire, vous posez notamment la question des subventions d'investissement, comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Des solutions existent pour accompagner l'élu et faire en sorte que le préfet et le sous-préfet soient les intermédiaires entre les ingénieurs de l'État, que l'on trouve notamment au sein des directions départementales des territoires, et les élus.

Lorsque je suis arrivé dans les Alpes-de-Haute-Provence, avec les élus, les associations des maires, le conseil départemental, nous avons essayé de mettre en place un guichet unique –le département de la Lozère a été précurseur en la matière– afin que le maire, dès qu'il a un projet, puisse venir s'adresser à la préfecture ou la sous-préfecture pour savoir ce à quoi il doit s'attendre et connaître les obstacles à son projet.

Le sous-préfet et le préfet ne sont pas là pour déroger à la règle, mais pour l'expliquer et parfois accompagner l'élu dans l'interprétation de la règle, parce que tous nos codes ne sont pas aussi précis qu'on pourrait le croire.

Je voudrais revenir sur le sujet de l'agencisation, qui est un mal contre lequel la DMATES essaye de lutter, car nous sommes attachés à l'unité de l'action de l'État. Depuis une quinzaine d'années, elles se sont multipliées. Notre combat a été d'essayer d'obtenir à tout le moins que le préfet soit le délégué territorial des agences ainsi créées.

Nous y avons réussi pour des agences importantes, comme l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Nous l'avons obtenu également pour l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les agences de l'eau et l'OFB lors de la loi 3DS, non sans mal, et avec le soutien des sénateurs.

Néanmoins, comme je le dis souvent, je pratique une politique qui est celle du petit pas népalais : quand vous souhaitez atteindre le sommet, il faut y aller pas à pas et ne jamais perdre son objectif de vue. Des combats restent à mener, comme la désignation du préfet comme délégué territorial. On pourrait aussi songer à des opérateurs de l'État tel que Pôle emploi ou le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Je n'ose évoquer, de crainte de me faire « taper sur les doigts », des agences qui, parfois, ont des compétences en matière de santé publique.

Je signale néanmoins, dans le cadre de la LOPMI, une avancée importante obtenue également grâce au soutien des parlementaires. Si j'ai bonne mémoire, l'article 27 de

la LOPMI confie au préfet, en cas de crise, le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des services et opérateurs de l'État pour la résolution de la crise. C'est un pas juridique qui vous a peut-être échappé, mais qui constitue une avancée conceptuelle extrêmement forte.

Le préfet, jusqu'alors, avait un pouvoir de coordination des services et des opérateurs de l'État en cas de crise mais là, une nouvelle étape est franchie, car le préfet – et on s'est inspiré de ce qui s'est passé au moment du Covid – a bien pouvoir hiérarchique sur ces services et opérateurs, y compris sur ceux chargés de l'éducation nationale.

Avec cette nouvelle disposition, le préfet pourra toujours dialoguer avec les intéressés, dans un premier temps, mais il disposera de bien plus de manettes pour résoudre la crise.

Il n'en demeure pas moins que, pour les agences, des progrès sont encore à réaliser, alors que le président de la République porte un discours très clair sur les responsabilités qu'il souhaite confier aux préfets dans les territoires. Toutefois, cette volonté présidentielle a parfois du mal à se traduire dans les discussions interministérielles.

Je voulais attirer votre attention sur les feuilles de route des préfets, voulues par le Premier ministre Castex. Parfois appelées « projet territorial de l'État » ou « plan d'action stratégique de l'État » dans les départements, elles fixent des objectifs aux préfets de région et de département en matière de politique publique de l'État.

Certains préfets ont communiqué sur leur feuille de route. Elles sont constituées de deux parties, dont la première est descendante. C'est ce qu'on appelait les objets de la vie quotidienne (OVQ), et qu'on appelle maintenant politiques prioritaires du Gouvernement (PPG), qui sont déterminées par les ministères. La deuxième partie est plutôt ascendante. Il s'agit des projets du préfet, qu'il considère comme prioritaires pour son département.

Les précédentes feuilles de route étaient valables pour 2021, 2022 et 2023. Le dernier Comité interministériel pour la transformation publique (CITP), qui s'est tenu la semaine dernière, sous la présidence de la Première ministre, a annoncé une nouvelle génération de feuilles de route pour 2024, 2025 et 2026.

Cela offre aux préfets un magistère moral supplémentaire sur des politiques publiques qui parfois leur échappent parce qu'elles relèvent du ministère de la justice, de l'éducation nationale ou des finances publiques.

Mme Maryse Carrère, présidente. – On réalise, en vous écoutant, combien l'État territorial a pu être désarmé au fil du temps.

N'est-on pas allé à rebours de la déconcentration, n'a-t-on pas réduit à l'excès la marge de manœuvre des préfets et des sous-préfets dans leur action départementale ?

La semaine dernière, j'étais invitée à participer à la commission d'attribution du fonds départemental de la vie associative (FDVA2). Je me suis aperçue que les propositions de la commission remontaient au préfet de région. Je ne suis pas certaine que pour décider d'accorder 800 euros à un petit festival du coin ou à une association, l'échelon régional soit le plus pertinent !

L'exigence d'accompagnement des élus sur le terrain s'affirme progressivement. Ainsi, dans les Hautes-Pyrénées, le préfet Rodrigue Furcy avait, à l'époque, proposé un

accélérateur de projets dans le cadre du plan de relance. Il avait proposé un guichet unique qui réunissait tous les services de l'État pour examiner les projets et ne pas perdre de temps.

En revanche, d'un territoire à l'autre, le degré d'accompagnement ou même l'interprétation et l'application de la loi varient sensiblement, ce qui est créateur d'inégalités, qu'il faudrait corriger.

Mme Anne Chain-Larché. – La suppression du corps préfectoral s'accompagne d'une interdiction pour les préfets à rester en place plus de cinq ans dans un même poste, et plus de neuf ans dans le même corps. Cette dé-spécialisation de la fonction préfectorale ne sera-t-elle pas préjudiciable à la qualité du travail avec les élus ?

La formule du guichet unique est intéressante : est-elle applicable aux dotations du plan de relance, à la DETR, à la DSIL ou au Fonds vert ?

M. Jean-Marc Boyer. – La proposition de guichet unique que vous faites est certes intéressante, mais on s'aperçoit aujourd'hui des difficultés que peuvent connaître plusieurs maires, comme la solitude et le dénuement face à l'ensemble des contraintes qui peuvent leur être imposées.

Quels garde-fous, au sens propre et peut-être même au sens figuré, peut-on mettre en place entre les citoyens et le maire, et entre l'administration et le maire ?

Par ailleurs, au fur et à mesure, le maire a perdu tout pouvoir de décision. Ainsi, le FDVA2 a été mis en place lorsque la fameuse réserve parlementaire a été supprimée. Or les subventions du FDVA2 ne sont plus à la main des parlementaires ni des maires.

C'est là une nouvelle perte de pouvoir de décision, et je ne parlerai pas de la DETR qui, pour des montants de moins de 100 000 euros, est encore une fois à la main du représentant de l'État.

Je plaide pour le retour d'une dotation d'action parlementaire et j'ai déposé une proposition de loi en ce sens, car il faut rendre aux maires et aux parlementaires un pouvoir de décision.

Mme Cécile Cukierman. – À titre préalable, je dirais que je n'ai pas de souci particulier avec l'administration préfectorale dans mon département – les sous-préfets sont d'ailleurs plus présents sur le terrain qu'il y a quelques années.

Mais, en parlant avec les maires, je constate qu'avec le plan de relance, la hausse des enveloppes budgétaires a permis à la préfectorale de mieux accompagner les élus et aux élus d'avoir le sentiment d'être mieux accompagnés. Qu'en sera-t-il, dans les deux années qui viennent, lorsque ces dotations baisseront ?

Les élus acceptent les normes et les réglementations. Mais ils déplorent le manque d'accompagnement juridique préalable de l'État. Les élus les plus anciens aiment à rappeler le temps béni de la DDE, qui fournissait aux élus un réel accompagnement de proximité, en amont, sécurisant juridiquement les dossiers et les projets. Ce besoin de sécurisation est d'autant plus fort que, avec la judiciarisation de notre société, les élus peuvent craindre la contestation en justice de leur projet si une erreur est commise.

Par ailleurs, vous avez évoqué la déconcentration. N'y a-t-il pas plutôt eu une dislocation de la représentation de l'État dans les territoires ? Certains ministères font le choix d'une hyperdépartementalisation, d'autres plutôt d'une régionalisation -la loi les y ayant incités parfois.

Quant aux agences, dont les statuts, les hiérarchies et les échelles géographiques sont très différentes, elles contribuent à affaiblir l'action d'un État déconcentré.

Vous me permettrez enfin de souligner que, du fait de l'évolution du statut des personnels, dans certaines agences, les agents, plus animés par la défense de tel ou tel secteur d'activité, sont peut-être moins attachés que les fonctionnaires d'État au service de l'intérêt général.

M. Jean-Michel Arnaud. – Une précision à propos de la feuille de route des préfets : pourquoi n'est-elle pas publique et transmise en particulier aux parlementaires ?

S'agissant de la question du guichet unique, s'il s'agit seulement de permettre au préfet de contrôler les financements des autres partenaires, il serait nécessaire d'en parler avec les départements et les régions.

En revanche, s'il s'agit, comme dans mon département des Hautes-Alpes, d'avoir une conférence technique entre les chefs de file de chaque collectivité et le secrétaire général ou le sous-préfet d'arrondissement pour coordonner la cohérence des plans de financement et éviter que les saisons s'accumulent pour boucler le plan de financement, je dis banco ! On pourrait imaginer une concertation avec nos associations nationales représentatives des différentes strates, ce qui permettrait de gagner en efficacité pour nos politiques publiques et le financement de nos projets communaux.

Un sujet me tient à cœur, c'est le rôle du préfet. Vous avez, comme souvent dans la communication du Gouvernement, valorisé le tandem maire-préfet. J'ai constaté que la Première ministre, lors d'une communication publique, avait insisté sur le tandem préfet-président d'intercommunalités. Ce n'était pas simplement une erreur d'appréciation, car nous constatons dans beaucoup de nos départements la volonté, par facilité ou conséquence d'un manque d'effectif, de privilégier les présidents d'intercommunalités au détriment de la ruralité profonde et de ce qui a été fort heureusement valorisé par le Gouvernement ces dernières années à travers la labellisation « Petites villes de demain », les réseaux de villes intermédiaire. Ces dernières ne sont pas forcément à la tête de l'exécutif des intercommunalités, mais constituent un sas utile entre métropole, agglomérations et ultraruralité en matière de services, de politique d'installation et de développement d'équipements intermédiaires. Il faudrait envoyer un signe fort aux préfets pour qu'ils privilégient, dans la pratique du quotidien le tandem maire-préfet.

Il ne faut qu'une parole d'État dans les départements. On a souvent le sentiment, en tant qu'élus locaux, qu'il existe plusieurs États dans l'État. J'en veux pour preuve le parcours du combattant pour un maire qui est en train de réviser son PLU dès lors qu'il ne s'agit pas d'un PLUi.

Lorsqu'il pense avoir atteint le dernier obstacle, l'agence d'environnement régionale peut encore venir contrarier tout le travail qui a été fait. Le préfet découvre quasiment en même temps que l'élu l'avis de l'instance régionale, et on se retrouve dans des situations de tension énorme.

Je souhaite que les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) travaillent davantage, et en amont, avec les préfets de département, et que, notamment, leurs délais de saisine soient coordonnés.

Le renforcement des moyens humains dans les préfetures, pour accompagner les élus, est une bonne chose.

Il faut, dès lors qu'on a des moyens financiers (DSIL, DETR), qui sont conséquents depuis quelques années, que les services de l'État disposent de suffisamment de moyens humains pour accompagner les élus dans le montage des dossiers afin d'éviter des refus. C'est une façon de mieux consommer les crédits de la DETR et de faciliter la relance économique dans les territoires à travers les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises qui font vivre nos départements.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Vaste programme !

M. Olivier Jacob. – Ce sont autant de sujets auxquels j'ai pu être confronté en territoriale comme en centrale.

Un mot sur la notion de déconcentration. Ma direction y est très attentive : il faut donner davantage de pouvoir aux préfets de région et de département.

La DSIL est attribuée par le préfet de région, sur proposition du préfet de département. C'est parfois un sujet de discussion entre eux, voire de tension au sein de l'appareil de l'État.

La déconcentration consiste notamment à donner plus de pouvoir d'action aux préfets, à la fois en matière de ressources humaines (RH) et en matière financière.

Le ministère de l'intérieur est un ministère très déconcentré. S'agissant des moyens des préfetures et des sous-préfetures, on donne une enveloppe au préfet de région qui la répartit entre les préfets de département, mais nous ne fléchons pas cette enveloppe en fonction des missions ou des catégories.

Ce n'est pas le cas de tous les ministères. Beaucoup décident de la répartition des effectifs depuis l'administration centrale et les flèchent jusqu'au moindre ETP, en administration départementale. Il reste des progrès à faire en matière de déconcentration RH.

Un outil, peut-être passé inaperçu, constitue une véritable nouveauté. Il s'agit de ce qu'on appelle la règle du 3 %. C'est une initiative prise par Jean Castex à l'occasion du Comité interministériel pour la transformation publique de Vesoul. Cette règle donne le pouvoir au préfet de région de répartir comme il le souhaite jusqu'à 3 % de l'effectif des administrations territoriales de l'État.

Cela représente des milliers de personnels que les préfets de région peuvent déplacer d'un ministère à l'autre en fonction de leurs priorités. La première année, en 2022, les préfets se sont modérément emparés de cette faculté. On constate en 2023 que les préfets de région sont désormais plus offensifs sur le sujet.

S'agissant de dotations d'investissement, vous disiez que les élus ne décident pas en matière de DETR, de DSIL, de FDVA2. Je ne reviendrai pas sur la réserve parlementaire. Ce n'est pas mon rôle de m'exprimer à ce sujet.

Pour ce qui est de la DETR, j'ai connu l'époque de la dotation globale d'équipement (DGE), de la dotation de développement rural (DDR). La commission des élus existait, mais, à la fin, c'était toujours le préfet qui décidait. L'obligation, pour le préfet de département, est toutefois de se mettre d'accord avec le président de la commission des élus sur les priorités. Cela peut varier d'un département à l'autre. On peut fixer une priorité sur l'eau potable, l'assainissement, l'accueil des gens du voyage, la voirie, les écoles.

Généralement, quand on a retenu l'eau potable, l'assainissement et la voirie, on a saturé la DETR, et on détermine ensuite d'autres priorités. C'est souvent au secrétaire général d'aller défendre la programmation devant la commission des élus, à laquelle on a récemment ajouté les parlementaires.

Au bout du compte, c'est toujours le préfet qui décide. Ce sont des subventions de l'État, mais elles sont largement discutées avec les élus locaux.

C'est un peu différent pour la DSIL, qui est une dotation plus récente, ainsi que pour le Fonds vert, mis en place depuis cette année.

Pour ce qui est de la réforme du corps préfectoral - ma direction est en quelque sorte le DRH des préfets et des sous-préfets-, je précise qu'il s'agit, pour un sous-préfet, de ne pas rester plus de cinq ans dans le même poste. Généralement, les élus se plaignent davantage du *turnover* des sous-préfets ou des préfets que d'une présence trop longue dans leur poste.

On constate que la durée de cinq ans concerne plutôt des sous-préfets en fin de carrière, au sommet de la pyramide, et qui restent sur leur poste parce qu'ils espèrent un meilleur avenir, notamment la casquette - mais elle ne vient pas toujours. Ce qui nous a incités à réformer le statut, c'est le fait que le sous-préfet restait souvent cinq, six, sept, huit ans. C'étaient parfois les élus qui venaient nous trouver en nous demandant de le changer, estimant qu'il était « en préretraite », « en roue libre », et « plus suffisamment dynamique ». J'ai des exemples en tête...

Cette échéance de cinq ans oblige à appliquer une règle statutaire que l'on va mettre pour la première fois en œuvre cette année.

Pour 2023, environ une douzaine de sous-préfets sont rattrapés par cette règle. Nous allons entamer un dialogue avec eux pour leur proposer un autre poste dans la préfectorale, et avoir ainsi plus de rotations pour les postes les plus importants.

Quant aux neuf ans, ils concernent la limite d'exercice en territoriale pour un préfet ou un sous-préfet, quel que soit le nombre de postes. Un préfet ou un sous-préfet ne pourra exercer plus de neuf ans en territoriale. Il devra statutairement la quitter pour exercer d'autres fonctions pendant au moins deux ans, avant de revenir pour neuf ans en territoriale. Petite subtilité : pour les sous-préfets qui arrivaient à se faire nommer préfet au bout de huit ans, les compteurs sont remis à zéro. On peut donc, dans l'absolu, exercer durant dix-huit ans en territoriale si, entre-temps, on est parvenu à se faire promouvoir préfet. La règle des neuf ans s'appliquera à partir de 2032, contrairement à la règle des cinq ans, qui est rétroactive.

L'objectif du président de la République, au travers la réforme de la haute fonction publique d'État, est d'avoir davantage de mobilité parmi les hauts fonctionnaires et d'éviter que certains ne se spécialisent dans la territoriale. Le ministère de l'intérieur est très

attentif aux allers-retours entre territoriale et centrale. Nous estimons qu'un haut fonctionnaire est meilleur quand il alterne entre territoriale et centrale, même si cela n'est pas évident.

Ont été évoqué la solitude du maire, son dénuement – et nous sommes rattrapés par l'actualité. Au-delà des garde-fous du code pénal, l'affaire médiatique qui nous occupe met en évidence que le maire de Saint-Brévin aurait pu être davantage accompagné par le sous-préfet. C'est peut-être, j'ose le croire, dans des situations aussi extrêmes que celle-là, l'exception qui confirme la règle, car j'ai pu constater lors de la crise des gilets jaunes que les représentants de l'État étaient très attentifs à la protection des élus représentants de la nation, parlementaires, maires, à partir du moment où des menaces étaient explicites.

Il n'en demeure pas moins que la pression est plus forte sur les élus. Est-ce dû à l'individualisation des comportements ? La médiatisation de certaines affaires et les réseaux sociaux sont sans doute plus importants qu'il y a une quinzaine d'années. Cela nécessite donc une plus grande attention des représentants de l'État lorsque des menaces se font jour.

Je signale qu'on a constaté une recrudescence des atteintes à toutes les personnes qui incarnent l'autorité publique – pompiers, policiers, gendarmes, etc. –, le citoyen ne faisant parfois pas la différence entre les responsabilités des uns et des autres.

Je tiens à souligner que le ministère de l'intérieur est l'un des rares à avoir maintenu sa présence à l'échelon infradépartemental. Nombre de ministères ont fait refluer cette présence au niveau départemental -au mieux-, au niveau régional -au pire. Le ministère de l'intérieur a maintenu coûte que coûte sa présence au travers des sous-préfets, des brigades de gendarmerie ou des commissariats de police. Même si c'est symbolique, le fait de recréer des postes de sous-préfets est un message qu'envoient le ministre de l'intérieur et le Gouvernement aux territoires ruraux qui ont pu se sentir abandonnés par l'autorité publique.

Les retours que l'on a de la part des maires lorsqu'on crée un poste de sous-préfet à Château-Gontier, Clamecy, Nantua, Rochechouart ou Montdidier sont extrêmement positifs. Ils retrouvent enfin un interlocuteur pour porter les dossiers qui leur sont chers.

Un mot sur l'ingénierie publique. La DMATES regrette parfois que l'on déploie autant de crédits au profit des collectivités locales, pour financer des postes de chargés de mission d'ingénierie (Action cœur de villes, Petites villes de demain ou Territoires d'industrie, adultes relais, postes FONJEP, conseillers numériques), au détriment des crédits d'ingénierie pour les services préfectoraux eux-mêmes. En région Normandie, l'ancien préfet Pierre-André Durand a calculé que plus de 200 ETP étaient ainsi cofinancés par l'État au profit des collectivités locales. La DMATES estime que le temps est peut-être enfin venu de dégager sur ces enveloppes un peu de crédits d'ingénierie au profit du représentant de l'État.

Vous disiez, madame la sénatrice, regretter le temps de l'ingénierie publique, que j'ai connu, des DDE, etc. : nous n'y reviendrons pas. En revanche, il est sans doute possible de mobiliser des crédits au profit du préfet pour le compte des collectivités ou pour porter tel ou tel projet.

L'idée fait son chemin. La direction générale des collectivités locales (DGCL) et l'ANCT progressent sur l'idée de dégager des enveloppes que le préfet de département pourrait mobiliser à sa main en faveur de tel ou tel projet.

La décision a été prise par le Comité interministériel de la transformation de l'action publique (CITP) de créer des experts de haut niveau. Dans certains départements, on a créé des postes de sous-préfet d'arrondissement. On a recréé, ainsi que vous le disiez, un poste dans les Hautes-Alpes. Ce sont ainsi 30 postes qui ont été rétablis. On a recyclé une partie des postes de sous-préfets à la relance, en plus des 23 postes d'experts de haut niveau déjà créés. Dans les Vosges, ce poste est dédié au développement rural. En Bretagne, il s'agit plutôt d'un poste dédié au développement de la filière pêche. À Toulouse, ce sera plutôt un poste pour le développement de la filière aéronautique.

Le CITP de la semaine dernière a décidé de porter le nombre d'experts de haut niveau de 23 à 100. Il faut maintenant les déployer. L'idée est de réarmer les départements en ingénierie publique, compte tenu de la perte constatée dans les départements.

Je sais par ailleurs qu'on est en discussion interministérielle pour développer des postes supplémentaires en soutien à la ruralité, et notamment des postes de chargés de mission logés dans les préfetures pour déployer les différentes dispositions du plan ruralité, auquel Joël Giraud puis Dominique Faure se sont montrés attentifs.

Pour ce qui est des feuilles de route des préfets, je suis favorable à vous communiquer la totalité de celles-ci, charge à vous de les diffuser aux membres de votre mission et, plus largement, aux sénateurs. Nous incitons les préfets à communiquer leur feuille de route aux parlementaires et aux acteurs du territoire.

Quant au guichet unique, mon idée concernait plutôt l'ingénierie de réglementation. Le préfet n'a pas vocation à pratiquer la politique du coucou et à s'emparer du financement des autres. En revanche, j'ai constaté l'utilité de monter un comité des financeurs et d'harmoniser la politique du conseil départemental. Il est plus difficile de le faire pour le conseil régional.

Il faut que ces trois acteurs – conseil départemental, conseil régional, État – se mettent autour de la table pour cofinancer les choses le plus efficacement. J'ai présidé, en tant que secrétaire général de la préfecture de l'Hérault, des comités des financeurs afin de décider de subventions lors la reconstruction après un phénomène cévenol. Des missions d'expertise et d'inspection viennent dans les départements et décident des subventions apportées par l'État. À l'époque, j'avais mis en place des comités des financeurs associant départements, régions et État. C'est redoutablement efficace et souvent très apprécié par les élus. Ce n'est pas réglementaire. Certains préfets en prennent l'initiative.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Quand un élu change de préfet, il perd tous ses repères. Cela devient pénible. On a le sentiment que l'État crée les conditions de son propre dysfonctionnement, singulièrement en matière de relations entre préfets de département et de région.

Pourquoi maintient-on la DSIL, le Fonds vert, la DETR, alors qu'on sait qu'il y aura à un moment ou un autre une porosité entre ces dotations faute de capacité à satisfaire tous les projets ? Par exemple, face au désengagement des agences de l'eau, on va inclure dans la DETR des sujets qui vont permettre de financer l'eau.

Il existe une interpénétration de ces enveloppes, mais l'État ne veut pas admettre que le préfet de département, avec l'autorisation du préfet de région, puisse notifier la DSI !

J'en sais quelque chose pour avoir été rapporteur de la loi « 3DS » ! Ce n'est quand même pas révolutionnaire ! Si on veut que les élus s'y retrouvent, il faut retrouver de l'agilité !

Je pourrai dire exactement la même chose pour l'ANCT. Même les préfets de département ne savent pas comment composer avec cette agence en matière d'ingénierie.

Nous avons auditionné le préfet Durand. Il n'est pas favorable à ce que l'État ait son propre outil d'ingénierie. Il considère que c'est le rôle des collectivités, et non celui de l'État.

Cela relève de l'initiative – et tant mieux, car on ne changera pas le fait qu'il s'agit de la volonté de femmes et d'hommes –, mais je pense qu'il faudrait établir, à l'instar de ce que vous dites à propos des feuilles de route des préfets, quelques points de passage obligés.

Il m'avait semblé comprendre que les financements croisés étaient terminés. Aujourd'hui, on nous donne les feuilles de route de la DETR sans se soucier de ce que veut le département ou la région. Or, cela ne peut fonctionner. On se retrouve avec des réaffectations, à l'automne, d'un bout de DETR non consommé parce que le maire n'a pas obtenu sa dotation du département, et des pertes de DETR.

On a le sentiment que tous les ingrédients sont sur la table et que tout pourrait bien fonctionner. Est-ce que l'État central ne fait pas tout pour que l'État territorial reste à sa main ? *De facto*, on n'apporte pas aux élus l'agilité dont ils ont besoin, pour répondre rapidement aux exigences de leurs concitoyens.

Si on ne crée pas cette agilité, je crains qu'on ne creuse encore plus le fossé entre l'État et la perception qu'en ont les élus, avec cette petite musique de désespérance qu'on a entendue un peu partout.

M. Olivier Jacob. – J'espère vous avoir démontré par mes propos que le ministère de l'intérieur soutient ces notions de déconcentration et d'agilité.

Il y a des débats interministériels et des arbitrages – et c'est très sain. On l'a vu au moment de la loi « 3DS » : certains ministères se méfient il est vrai de la notion de déconcentration. J'essaie de l'expliquer. Peut-être craignent-ils le pouvoir hégémonique des préfets. Je rappelle ce que dit la Constitution : les préfets sont les représentants de l'ensemble des membres du Gouvernement. Il faut donc leur faire confiance, ce qui est parfois un peu difficile. Les préfets rapportent ensuite au ministre, mais sans doute que la technostructure, les administrations centrales, les directions régionales sont frileuses au moment de confier un certain nombre de responsabilités au préfet de département.

Vous parlez de désespérance ou d'abandon. Cela s'est accéléré durant la décennie 2010-2020 avec la création des grandes régions. La région Languedoc-Roussillon avait une cohérence. Avec cinq départements, les élus pouvaient avoir accès au préfet de région. Avec la région Occitanie, qui va des Hautes-Pyrénées au Gard, il n'y a plus cette proximité.

J'ai exercé comme secrétaire général de la préfecture de l'Aube, en Champagne-Ardenne, où les quatre départements s'appuyaient sur une certaine cohérence historique et géographique.

Les maires ont l'impression d'être seuls lorsqu'ils perdent ces échelons de proximité. Ceci se conjugue avec la création des grandes intercommunalités ou des schémas de coopération intercommunale. Je l'ai vécu en arrivant dans les Alpes-de-Haute-Provence : on a créé de grandes intercommunalités qui, parfois, ont surpris les maires, avec des assemblées intercommunales importantes.

Réduction des effectifs, agencification, création des grandes régions et des grandes intercommunalités se sont cumulées en un laps de temps relativement court. La prise de conscience est là. Le mouvement des gilets jaunes et le grand débat national ont joué un rôle révélateur en la matière. Je le sens en administration centrale : la notion de proximité et d'échelon départemental, défendue par les premiers ministres successifs et par le président de la République, est revenue sur le devant de la scène.

Il faut aussi convaincre les autres ministères, qui pensent principalement leur action à l'échelon régional.

Je vous répondrai par écrit au sujet des démissions d'élus, qui font l'objet de bien des commentaires. On en enregistre toujours beaucoup en début de mandat. Généralement, cela a tendance à se tarir à mi-mandat. On n'a actuellement pas plus de démissions que lors de la mandature précédente. En revanche, nous ne savons pas toujours les raisons de ces démissions. Les motifs sont parfois différents par rapport à la mandature précédente.

Jusqu'alors, nous n'étudions pas les motifs dans le détail. Nous ne le faisons que depuis cette mandature, où onze motifs permettent de suivre dans le détail les motivations qui expliquent la démission d'un maire, car c'est ce qui fait le plus parler.

Nous vous fournirons toutes ces précisions dans nos réponses à votre questionnaire.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Merci beaucoup.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 10 h 20.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 26 JUIN 2023

Commission des affaires étrangères

Mardi 27 juin 2023

À 9 heures

Salle René Monory

Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 740 (2022-2023) relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Eventuellement à 13 h 30

Salle René Monory

Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 740 (2022-2023) relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Commission des affaires sociales

Mardi 27 juin 2023

À 16 heures

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, sur le service public de la petite enfance et le projet de loi pour le plein emploi (n° 710, 2022-2023)

Mercredi 28 juin 2023

À 8 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Examen du rapport sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (n° 705, 2022-2023) (Rapporteuse générale : Mme Élisabeth Doineau)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi pour le plein emploi (n° 710, 2022-2023) (Rapporteur : Mme Pascale Gruny)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 26 juin, à 12 heures

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité (n° 393, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Marie-Pierre Richer)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 26 juin, à 12 heures

- Examen du rapport d'information sur la fin de vie (Rapporteurs : Mmes Corinne Imbert, Christine Bonfanti-Dossat et Michelle Meunier)

À 16 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition commune sur la prise en charge de la douleur :
- Dr Valérie Ertel-Pau, adjointe au chef du service des bonnes pratiques à la direction de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins de la Haute Autorité de santé
- Pr Valéria Martinez, présidente de la Société française d'étude et de traitement de la douleur
- Dr Marc Lévêque, neurochirurgien et spécialiste de la douleur

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 28 juin 2023

À 9 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Patrice Vergriete, président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit-France), dans le cadre du cycle d'auditions sur l'avenir des concessions autoroutières.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 28 juin 2023

À 9 h 30

Salle 245

Captation

- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Conseil supérieur des programmes
- Examen du rapport et vote sur les recommandations de M. Jacques Groperrin, rapporteur de la mission d'information sur le dispositif Parcoursup
- Examen du rapport et vote sur les recommandations de Mme Sabine Drexler, rapporteur de la mission d'information « Patrimoine et transition écologique »

Commission des finances

Mardi 27 juin 2023

À 15 h 30

Salle 131

- Contrôle budgétaire – communication de Mme Christine LAVARDE, rapporteur spécial, sur le suivi des boucliers tarifaires et de l’amortisseur électricité (article 42 ter du projet de loi de finances pour 2023)

Mercredi 28 juin 2023

À 9 heures

Salle 131

- Examen du rapport de M. Christian KLINGER, rapporteur pour avis, sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2022
- Examen du rapport de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022

- Contrôle budgétaire – communication de Mme Vanina PAOLI-GAGIN, rapporteure spéciale, sur le bilan du financement de la loi orientation et réussite des étudiants (ORE)

- Contrôle budgétaire – communication de M. Christian BILHAC, rapporteur spécial, sur l’activité du Conseil économique social et environnemental (CESE) consacrée à la participation citoyenne

- Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2021 et du projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2022

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale

Mardi 27 juin 2023

À 9 h 30

Salle 216

Captation vidéo

- Audition de M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l’attractivité et des Français de l’étranger, dans le cadre de la mission d’information sur l’application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France

Mercredi 28 juin 2023

À 9 h 30

Salle 216

Captation vidéo

- Audition de M. le général d'armée Christian Rogriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, et M. le général de division Roland Zamora, commandant de la région de gendarmerie des Pays-de-la-Loire, sur les menaces et agressions subies par les élus locaux

À 11 heures

Salle 216

- Examen du rapport d'information sur l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France (rapporteurs : MM. Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte)

Commission des affaires européennes

Mercredi 28 juin 2023

À 14 h 15

Salle René Monory

Paix en Irlande du Nord : examen du rapport de Mme Colette Mélot et M. Didier Marie sur la proposition de résolution européenne n° 657 de M. Pierre Laurent et plusieurs de ses collègues invitant le Gouvernement à agir au niveau européen et international pour appuyer la relance du processus de paix et de réconciliation entamée par l'accord de paix pour l'Irlande du Nord

Jeudi 29 juin 2023

À 9 heures

Salle René Monory

Captation

Rapport de la Cour des Comptes sur la mise en œuvre du Brexit en France : audition, en commun avec le groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique, de M. Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître, président de la formation interchambres de la Cour des Comptes relative à la préparation et la mise en œuvre du Brexit en France, Mme Françoise Bouygar, conseillère maître, présidente de section à la première chambre de la Cour des comptes et contre-rapporteuse, et M. Denis Tersen, conseiller maître à la première chambre de la Cour des Comptes et rapporteur général

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique

Mercredi 28 juin 2023

À 8 heures

Salle 216

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces

Mercredi 28 juin 2023

À 17 heures

Salle 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer

Mercredi 28 juin 2023

À 18 h 30

Salle 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission spéciale sur le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique

Mardi 27 juin 2023

À 13 h 30

Salle 263

Captation vidéo

- Examen du rapport de MM. Patrick Chaize et Loïc Hervé, rapporteurs, et élaboration du texte de la commission spéciale sur le projet de loi n° 593 (2022-2023) visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (procédure accélérée) ;

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission :
Vendredi 23 juin 2023 à 12 heures*

Commission spéciale sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires

Mercredi 28 juin 2023

À 16 h 30

Salle 216

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Jeudi 29 juin 2023

À 10 heures

Salle 263

- Examen du rapport de la commission d'enquête présenté par M. Guillaume Gontard

Le délai limite pour le dépôt de propositions de modification, auprès du secrétariat de la commission d'enquête (ce-renovation-energetique@senat.fr), est fixé au : Mercredi 28 juin 2023 à 12 heures

Mission d'information sur le thème : « le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »

Mercredi 28 juin 2023

À 16 h 30

Salle 245

- Examen du rapport de la mission d'information présenté par Mme Nadège Havet, rapporteure

Mission d'information « Gestion durable de l'eau »

Mercredi 28 juin 2023

À 16 h 30

Salle Monory – Rez-de-Chaussée - Aile Est

Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires